



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
12 December 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 2807/2016* ** ***

<i>Сообщение представлено:</i>	Мирианой Хеббадж (представлена адвокатом Роджером Калласом)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Франция
<i>Дата сообщения:</i>	3 марта 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 14 марта 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	17 июля 2018 года
<i>Тема сообщения:</i>	право на свободу религии; дискриминационное отношение к религии и ее последователям
<i>Процедурные вопросы:</i>	приемлемость — рассмотрение по другой процедуре международного расследования или урегулирования; исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода религии или убеждений; недискриминация

* Приняты Комитетом на сто двадцать третьей сессии (2–27 июля 2018 года).

** В рассмотрении сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Илзе Брандс Кехрис, Сара Кливленд, Ахмед Амин Фатхалла, Кристоф Хейнс, Бамариям Койта, Марсиа В.Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Мауро Полити, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани и Марго Ватервал. В соответствии с правилом 90 правил процедуры Комитета в рассмотрении сообщения не участвовал Оливье де Фрувиль.

*** В приложениях к настоящим Соображениям приводятся совместное мнение членов Комитета Илзе Брандс Кехрис, Сары Кливленд, Кристофа Хейнса, Марсии В.Дж. Кран и Юваля Шани (совпадающее), совместное мнение членов Комитета Илзе Брандс Кехрис и Сары Кливленд (совпадающее), особое мнение члена Комитета Яда Бена Ашура (несогласное) и особое мнение члена Комитета Жозе Мануэля Сантуша Паиша (несогласное). Приложения распространяются только на том языке, на котором они были представлены.



<i>Статьи Пакта:</i>	18 и 26
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	подпункты а) и б) пункта 2 статьи 5

1.1 Автор сообщения является Мириана Хеббадж, гражданка Франции 1974 года рождения. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьями 18 и 26 Пакта¹. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 17 мая 1984 года. Автор сообщения представлена адвокатом.

1.2 22 сентября 2017 года в соответствии с правилом 97 (3) своих правил процедуры Комитет, действуя через своего Специального докладчика по новым сообщениям и временным мерам, проинформировал государство-участник и автора о своем решении рассмотреть приемлемость сообщения вместе с существом дела.

Факты в изложении автора

2.1 Автор сообщения исповедует ислам и носит никаб (полнолицевая вуаль). 21 ноября 2011 года она была остановлена на одной из улиц Нанта в никабе для проверки личности. Затем ее привлекли к ответственности и признали виновной в совершении мелкого правонарушения, а именно в ношении в общественном месте предмета одежды, предназначенного для сокрытия лица.

2.2 Автор была признана виновной местным судом Нанта, и ей было предписано уплатить штраф в размере 150 евро, т. е. ее приговорили за это правонарушение к максимальному наказанию, предусмотренному Законом № 2010-1192 от 11 октября 2010 года (далее «Закон»)². Статья 1 этого закона гласит, что никто не может в общественном месте носить какой-либо предмет одежды, предназначенный для сокрытия лица. Согласно статье 2 Закона, в которой уточняется сфера его применения, под общественными местами понимаются дороги общего пользования, а также места, открытые для населения или предназначенные для его обслуживания. В нем также установлено, что этот запрет не действует в случае, если ношение такой одежды предписывается или разрешается законом или оправдано в силу состояния здоровья или профессиональных требований либо если оно осуществляется при занятии спортом, участии в праздниках или мероприятиях творческого или традиционного характера.

2.3 Статья 3 Закона устанавливает за подобное нарушение следующие меры наказания: штраф, соответствующий правонарушениям второй категории, и/или обязанность пройти обязательный курс гражданского воспитания. В Законе также предусмотрено более серьезное правонарушение в виде принуждения человека к сокрытию лица, которое было включено в статью 225-4-10 Уголовного кодекса, устанавливающую, что действие любого лица по принуждению одного или нескольких других лиц к сокрытию лица по причине их пола посредством угроз, насилия, принуждения, злоупотребления полномочиями или властью наказывается лишением свободы сроком на один год и штрафом в размере 30 000 евро. При совершении такого деяния в отношении несовершеннолетнего наказание увеличивается до лишения свободы сроком на два года и штрафа в размере 60 000 евро.

2.4 На основании статьи 18 Пакта автор оспаривает запрет на сокрытие лица в общественных местах, в силу которого женщины, желающие носить полнолицевую вуаль, лишены такой возможности.

¹ Автор также подразумевает статью 12 Пакта, хотя и не упоминает ее прямо.

² В компетенцию судей местного суда входит рассмотрение гражданских споров с претензиями на сумму до 4000 евро. Что касается уголовных дел, то местные суды компетентны рассматривать первые четыре категории правонарушений. Статья 15 Закона о модернизации системы правосудия в XXI веке предусматривала упразднение местных судов к 1 июля 2017 года. С этой даты гражданские дела, рассматривавшиеся в местных судах, были переданы судам малой инстанции (tribunal d'instance).

2.5 Что касается шагов, предпринятых автором, то, поскольку решение, вынесенное местным судом, не подлежит обжалованию, автор подала заявление о его пересмотре в уголовную палату Кассационного суда. Она заявила, что Закон, запрещающий носить скрывающую лицо одежду в общественных местах и устанавливающий правовую основу для состава правонарушения, в совершении которого она была признана виновной, противоречит статье 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека), которой защищено право исповедовать свою религию. По существу дела она также заявила, что Закон носит дискриминационный характер, предложив Кассационному суду выяснить, не представляет ли он собой «посягательство на плюрализм, имеющее дискриминационный характер по отношению к практике меньшинства, исповедующего мусульманскую религию».

2.6 Уголовная палата Кассационного суда своим решением от 3 апреля 2013 года отклонила заявление на том основании, что «аргумент о нарушении Европейской конвенции по правам человека не был представлен рассматривавшему дело суду и содержит в себе дополнительные фактические элементы, является новым и, следовательно, неприемлемым». Это решение обжалованию не подлежит. Автор утверждает, что она исчерпала все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

2.7 Автор указывает, что в местном суде Нанта она не пользовалась помощью адвоката; что процедура проводится в крайне ускоренном порядке и дело рассматривается одним судьей, который обычно даже не является профессиональным судьей; и что процедура не допускает обжалования и не оставляет ей возможности изложить аргументы, связанные с ее религиозной свободой и дискриминационным характером Закона.

2.8 Автор добавляет, что, вынеся постановление, согласно которому «аргумент о нарушении Европейской конвенции по правам человека не был представлен рассматривавшему дело суду и содержит в себе дополнительные фактические элементы, является новым и, следовательно, неприемлемым», Кассационный суд неправильно применил статью 619 Гражданского процессуального кодекса, которая предусматривает невозможность для Кассационного суда принимать новые основания. Тем не менее ему может быть представлена в первый раз, если не предусмотрено иное, следующая новая информация: а) чисто юридические основания; б) основания, на которых базируется оспариваемое решение.

2.9 По мнению автора, поскольку аргумент о несовместимости законодательства, на который была сделана ссылка, представляет собой «исключительно юридическое основание», ее жалоба в Кассационный суд на запрет ношения полнолицевой вуали была совершенно приемлемой, несмотря на то что речь шла о новом аргументе. Автор приводит в качестве примера апостериорное рассмотрение конституционности; поднятие этой проблемы впервые стало возможным по закону при апелляции в Кассационный суд в 2010 году. Она добавляет, что абстрактная оценка конституционности закона по своей природе является «чисто юридическим» вопросом и не учитывает конкретных обстоятельств того или иного дела. По мнению автора, сказанное верно и тогда, когда с той же степенью объективности оценивается соответствие внутреннего закона договорному обязательству.

2.10 Поэтому автор призывает Комитет признать, что ее жалоба не может быть сочтена неприемлемой, так как основание, на которое она ссылалась в Кассационном суде, с точки зрения фактов и права не являлось дополнительным доказательством, а было «чисто юридическим» основанием.

2.11 24 июня 2013 года автор подала заявление в Европейский суд по правам человека, призвав его признать факты нарушения пункта 1 статьи 6 и статьи 9 Европейской конвенции по правам человека. Заседавший в период с 21 августа по 4 сентября 2014 года Суд в составе одного судьи признал заявление неприемлемым на основании «несоблюдения условий приемлемости, предусмотренных в статьях 34–35 Конвенции».

Жалоба

3.1 По мнению автора, запрет на сокрытие лица в общественных местах и признание ее виновной за ношение никаба являются нарушением ее прав по статьям 18 и 26 Пакта.

3.2 Что касается статьи 18, то ношение никаба или паранджи равноценно ношению одежды, которую обычно носит часть практикующих веру мусульман. Речь идет об акте, мотивированном религиозными убеждениями. Следовательно, он связан с соблюдением и исповедованием религии, а свобода проявлять такую религиозность гарантируется статьей 18 Пакта, несмотря на то что ношение никаба или паранджи не является религиозным требованием, общим для всех практикующих мусульман. Автор ссылается на замечание общего порядка № 22 Комитета (1993), в котором говорится, что соблюдение и исповедование религии или убеждений могут заключаться не только в осуществлении церемониальных действий, но и в следовании таким обычаям, как соблюдение норм питания и ношение отличительных одежды или головных уборов. Ношение никаба и паранджи, являющимися традиционной одеждой части практикующих веру мусульман, представляет собой акт, мотивированный религиозными убеждениями, поэтому их ношение неотделимо от соблюдения и исповедования религии, а свобода проявления религиозности гарантируется статьей 18 Пакта.

3.3 По мнению автора, невозможно оспорить факт вмешательства государства в осуществление свободы религии меньшинством мусульманских женщин, носящих полнолицевую вуаль (по данным парламентской комиссии, занимавшейся этим вопросом, таких женщин меньше 2000). В этой связи автор напоминает содержание следующей оговорки, касающейся мест отправления религиозных обрядов, которую Конституционный совет Франции сформулировал в своем решении от 7 октября 2010 года: «Запрет на сокрытие лица в общественных местах не может ограничивать осуществление свободы религии в открытых для населения местах отправления религиозных обрядов, не нарушая неоправданным образом положений статьи 10 Декларации 1789 года»³. И наоборот, по словам автора, необходимо признать, что осуществление ее религиозной свободы во всех остальных общественных местах законодательные органы ограничили.

3.4 Автор ссылается на правовую практику Комитета, в частности на его Соображения по делу *Ранджит Сингх против Франции*, в котором он установил нарушение статьи 18 в деле о вмешательстве в осуществление религиозной свободы в случае, когда человек был сфотографирован с непокрытой головой для обновления вида на жительство⁴. По мнению автора, запрет на ношение полнолицевой вуали в общественных местах является аналогичной, но даже еще худшей формой вмешательства в свободу религии, так как ее заставляют постоянно появляться без нее на публике.

3.5 Автор добавляет, что ограничения, применяемые к статье 18, не оправдываются разрешенными основаниями, в частности теми, которые предусмотрены в пункте 3 статьи 18 Пакта. Хотя данные ограничения предусмотрены законодательством, они не являются ни необходимыми, ни соразмерными цели Закона. Во-первых, эта цель не была четко определена в законодательстве. В Законе не заявляется его цель и не предоставляется информация о его правовой основе: в нем даже нет ссылки на парламентскую резолюцию от 11 мая 2010 года, в которой Национальное собрание выразило мнение о том, что ношение полнолицевой вуали противоречит принципам

³ 14 сентября 2010 года парламент передал дело в Конституционный совет. Своим решением от 7 октября 2010 года Конституционный совет объявил Закон соответствующим Конституции, сформулировав при этом оговорку в отношении мест отправления культа, открытых для населения.

⁴ *Ранджит Сингх против Франции* (CCPR/C/102/D/1876/2009), п. 8.4. Автор также ссылается на дела *Бикрамджит Сингх против Франции* (CCPR/C/106/D/1852/2008), п. 8.7; и *Шингара Манн Сингх против Франции* (CCPR/C/108/D/1928/2010), п. 9.5.

Французской Республики⁵. При кратком изучении истории принятия Закона становится понятно, что оно продиктовано исключительно политическим стремлением в принципе запретить ношение полнолицевой вуали, и поэтому Закон не имеет законной цели по смыслу пункта 3 статьи 18 Пакта⁶. Отсутствие законной цели ставит под сомнение аргумент о том, что такой закон даже был необходим.

3.6 Автор добавляет, что, даже если допустить существование такой цели, данное ограничение не может считаться необходимым и соразмерным. Государство выдвинуло аргумент, согласно которому Закон преследует две основные цели: обеспечение равенства мужчин и женщин и охрану общественного порядка⁷. Однако такие цели не могут оправдать нарушения права на проявление религиозности.

3.7 Во-первых, цель равенства между мужчинами и женщинами сама по себе не может быть ассоциирована ни с одной из целей, указанных в пункте 3 статьи 18. В своем замечании общего порядка № 22 (1993) (п. 8) Комитет заявил, что ограничения не допускаются на основаниях, не указанных в пункте 3. Автор добавляет, что принуждение желающих носить полнолицевую вуаль женщин к отказу от его ношения в общественных местах означает навязывание женщинам определенного дресс-кода и что предположения по поводу их отношения к неравенству полов основываются исключительно на предрассудках некоторых людей в отношении образа жизни определенных групп. Ни одна женщина, носящая полнолицевую вуаль, никогда не заявляла о неравенстве между мужчинами и женщинами.

3.8 Что касается охраны общественного порядка, то с этим основанием, причем только с ним одним, можно было бы согласиться, если законодатель, прислушавшись к мнению некоторых парламентариев, решил бы ограничить сферу действия запрета на ношение полнолицевой вуали некоторыми конкретными местами и конкретными случаями или предусмотреть обязанность временно открывать лицо для целей установления личности. Однако правительство Франции решило поступить иначе.

3.9 Автор отмечает, что никто никогда не утверждал, будто женщины, носящие паранджу или никаб, которые, к тому же, составляют ничтожное меньшинство, представляют угрозу для общественной безопасности или нарушают общественное спокойствие. Хотя можно с полным основанием утверждать, что в некоторых конкретных обстоятельствах должна существовать возможность установления личности человека в общественном месте посредством открытия его лица, тот факт, что такая обязанность «снятия вуали» носит постоянный и безусловный характер, является просто немыслимым. Признать допустимыми можно лишь «точечные» ограничения. Поскольку он носит столь общий характер, введенный Законом запрет не может считаться необходимым для охраны общественного порядка.

3.10 В любом случае этот запрет несоразмерен своей цели, поскольку является постоянным, распространяется на все общественные места, а за его несоблюдение предусмотрена уголовная ответственность. Ношение полнолицевой вуали — средства сокрытия лица, на которое было обращено особое внимание в проекте и в ходе дебатов, предшествовавших принятию Закона, наверное, никогда нельзя будет разрешить в соответствии с исключениями, предусмотренными в пункте 2 статьи 2 Закона⁸.

⁵ Резолюция Национального собрания от 11 мая 2010 года о приверженности республиканским ценностям в условиях радикальной практики, подрывающей такие ценности.

⁶ Автор отмечает, что 22 июня 2009 года перед участниками проходившего в Версале совместного заседания парламента тогдашний Президент Республики Николя Саркози заявил, что «паранджа во Французской Республике не приветствуется».

⁷ Автор ссылается на пятый периодический доклад Франции Комитету (CCPR/C/FRA/5), п. 429 и далее.

⁸ Пункт 2 статьи 2 гласит, что запрет не распространяется на любой предмет одежды в случае, если его ношение предписывается или разрешается законом или оправданно в силу состояния здоровья или профессиональных требований либо если оно осуществляется при занятии спортом, участии в праздниках или мероприятиях творческого или традиционного характера. Впоследствии применение Закона в некоторой степени было разъяснено в циркуляре от 2 марта 2011 года. Что касается правовых исключений, то в нем говорится, что «в той мере, в какой они носят традиционный характер, к сфере действия исключений из запрета,

3.11 В своем решении по делу *S.A.S. против Франции* Европейский суд по правам человека, сославшись на принцип соразмерности, отверг в качестве цели охрану общественной безопасности и общественного порядка, на которую ссылалась Франция⁹. Таким образом, запрет на сокрытие лица в общественных местах не является необходимым для защиты общественной безопасности и общественного порядка, поскольку он явно несоразмерен заявленной цели.

3.12 Что касается жалобы по статье 26, то автор утверждает, что применение Закона носило косвенно дискриминационный характер, поскольку он фактически поставил под угрозу осуществление ею свободы религии и свободы передвижения. Отношение к автору в Законе не такое же, как к остальному населению. Он обязывает ее, если она не желает рисковать уголовным наказанием, воздерживаться от ношения полнолицевой вуали на публике, в то время как для нее это является религиозным долгом. Поскольку она имеет возможность носить такую вуаль, только избегая выхода на улицу и передвижения в общественных местах, ее свобода передвижения, которая конкретно гарантируется статьей 12 Пакта, оказывается ограниченной.

3.13 Хотя Закон, как предполагается, распространяется без какого-либо различия на всех лиц, скрывающих свое лицо в общественных местах, факт остается фактом: он имеет следствием косвенную дискриминацию именно женщин, носящих полнолицевую вуаль. Предшествовавшие принятию закона дебаты свидетельствуют о том, что он рассматривается в качестве общего решения, которое может позволить конкретно запретить в законодательном порядке ношение полнолицевой вуали. Наличие такой косвенной дискриминации подтверждается и данными о применении Закона, который, однако, как предполагается, должен распространяться на все средства сокрытия лица, в том числе на шлемы и балаклавы¹⁰.

3.14 В заключение автор повторяет, что во Франции полнолицевую вуаль носят 2000 женщин. На них приходится более половины лиц, в отношении которых были проведены проверки на основании данного закона, а это свидетельствует о том, что они подвергаются проверкам непропорциональным образом.

3.15 В этой связи автор призывает Комитет признать факт нарушения положений статей 18 и 26 Пакта.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 В вербальной ноте от 15 ноября 2016 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости сообщения и просило Комитет объявить его неприемлемым в соответствии с подпунктами а) и b) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола.

4.2 26 марта 2012 года автор была признана виновной местным судом Нанта в ношении никаба в общественном месте и оштрафована на 150 евро. Автор на слушаниях не присутствовала. Затем автор подала заявление о пересмотре дела в уголовную палату Кассационного суда, которая в своем решении от 3 апреля 2013 года отклонила его на том основании, что «аргумент о нарушении Европейской конвенции по правам человека не был представлен рассматривавшему дело суду и содержит в

изложенных в статье 1, относятся религиозные процессии». Однако термин «религиозная процессия» не определен.

⁹ Европейский суд по правам человека, дело *S.A.S. против Франции*, заявление № 43835/11, судебное решение от 1 июля 2014 года, п. 139.

¹⁰ Наблюдательный совет по вопросам светского характера государства, орган, подотчетный Канцелярии премьер-министра, в своем отчете отметил следующее: «С начала реализации Закона и до 21 февраля 2014 года было проведено 1111 проверок, и в подавляющем большинстве случаев их объектом стали женщины в полностью скрывающей лицо одежде. Некоторые из них проверялись по несколько раз. Всего было составлено 1038 протоколов полиции о правонарушениях, а предупреждения были вынесены 61 правонарушителю. Из подвергшихся проверке 594 женщин, носивших полнолицевую вуаль, 461 родилась во Франции, а 133 — за границей. Последние прибыли главным образом из стран Магриба (97 человек) и Ближнего Востока (9 человек). Девять женщин происходят из стран Африки, расположенных к югу от Сахары.

себе дополнительные фактические элементы, является новым и, следовательно, неприемлемым». Затем автор подала заявление в Европейский суд по правам человека, который письмом от 11 сентября 2014 года проинформировал ее о неприемлемости заявления.

4.3 Государство-участник напоминает об оговорке к подпункту а) пункта 2 статьи 5, которую оно сделало при ратификации Факультативного протокола¹¹. Оно ссылается на правовую практику Комитета, заключающуюся в том, что он не считает вопрос «рассмотренным» другим международным органом, если дело было отклонено по чисто процессуальным основаниям. Напротив, решение о неприемлемости, вынесенное по итогам даже ограниченного или опосредованного рассмотрения жалобы по существу считается результатом рассмотрения по смыслу подпункта а) пункта 2 статьи 5¹².

4.4 В адресованном автору решении Европейского суда по правам человека по данному делу, которым ее жалоба была объявлена неприемлемой, основания для признания ее неприемлемости не указаны. В то же время в статьях 34–35 Европейской конвенции по правам человека предусмотрено шесть следующих оснований неприемлемости: а) заявление подано по истечении шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения; б) жалоба является анонимной; в) аналогичный вопрос уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования; г) не были исчерпаны внутренние средства правовой защиты; д) заявление является явно необоснованным или представляет собой злоупотребление; и е) заявитель не понес значительного ущерба.

4.5 С учетом того, что заявление было подано в течение шести месяцев, не носило анонимного характера и представлялось только в Европейский суд по правам человека и что заявитель якобы понесла значительный ущерб по смыслу статьи 34 Конвенции, государство-участник считает, что из этого косвенно, но неизбежно следует, что Суд мог отклонить заявление лишь по той причине, что не были исчерпаны внутренние средства правовой защиты либо заявление было явно необоснованным или представляло собой злоупотребление.

4.6 В первом из этих сценариев Комитет может прийти только к тому же выводу, что и Европейский суд по правам человека, поскольку именно в кассационной инстанции автор впервые упомянул жалобу на нарушение статей 18 и 26 Пакта. Следовательно, как и в деле *Бикрамджита Сингха* по статье 17, Комитету следует объявить заявление неприемлемым в связи с неисчерпанием внутренних средств правовой защиты.

4.7 При втором сценарии отклонение Европейским судом по правам человека заявления заявителя из-за сформировавшегося у него мнения о его явной необоснованности подразумевает, что ему пришлось изучить претензии, выдвинутые заявителями, а это означает, что он рассмотрел дело по существу. В этом случае дело опять же вышло за пределы компетенции Комитета из-за оговорки, сделанной Францией.

4.8 По мнению государства-участника, довод о том, что речь идет не о том же самом деле, принять невозможно. Сообщение касается тех же фактов и тех же обстоятельств, которые были изложены в заявлении, поданном в Европейский суд по правам человека. Более того, в обоих случаях поднимались одни и те же вопросы.

4.9 Комитет уже указал, что условие, требующее исчерпания внутренних средств правовой защиты, соблюдено не было, поскольку именно в кассационной инстанции автор впервые выдвинула претензию, на которую она ссылается в Комитете.

¹¹ При ратификации Франция сделала следующую оговорку: «Франция делает оговорку в отношении пункта 2 а) статьи 5, конкретно заявляя, что Комитет по правам человека не компетентен рассматривать сообщения отдельных лиц, если этот же вопрос рассматривается или уже рассматривался в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования».

¹² Государство-участник ссылается на дело *Вдовяк против Польши* (CCPR/C/88/D/1446/2006), п. 6.2.

Эти основания были признаны неприемлемыми высшей национальной судебной инстанцией по той причине, что они не были приведены в суде общей юрисдикции¹³.

4.10 Автор была в надлежащем порядке вызвана на слушание и имела возможность для своей защиты обратиться за помощью к адвокату, но не сделала этого и, более того, предпочла на слушаниях не присутствовать. Она не может использовать свои собственные ошибки в качестве аргумента. В конечном счете Комитету следует объявить данное сообщение неприемлемым.

Замечания государства-участника по существу сообщения

5.1 В своих замечаниях по существу сообщения от 14 марта 2017 года государство-участник утверждает, что Закон был принят Национальным собранием и Сенатом после широкого демократического обсуждения единогласно, за исключением одного голоса. В этой связи была сформирована парламентская целевая группа в составе депутатов от всех политических течений, которая заслушала множество лиц, выражающих различные мнения, в том числе женщин-мусульманок и немусульманок и представителей гражданского общества.

5.2 11 мая 2010 года — до принятия закона — Национальное собрание приняло резолюцию, в которой оно заявило, что радикальная практика, ущемляющая человеческое достоинство и нарушающая равенство между мужчинами и женщинами, в том числе ношение полнолицевой вуали, противоречит ценностям Республики и призвало к осуществлению всех возможных мер для обеспечения эффективной защиты женщин, подвергающихся насилию или давлению, в частности принуждению к ношению полнолицевой вуали¹⁴.

5.3 Введенный Законом общий запрет имеет крайне ограниченный охват, поскольку он запрещает только сокрытие лица. Кроме того, эта мера существенна для защиты принципов, лежащих в основе его принятия, а меры наказания за нарушение статьи 1, применяемые к женщинам, решившим носить полную исламскую вуаль, являются взвешенными, так как в законодательстве отдан приоритет роли образования. Таким образом, Закон обеспечивает разумный баланс между защитой существенных принципов демократического общества и свободой ношения одежды, соответствующей религиозным или иным убеждениям.

5.4 Государство-участник подчеркивает, что ношение скрывающей лицо одежды в общественных местах запретило не только оно. Например, такой же запрет утвердил федеральный парламент Бельгии, и аналогичный законопроект был принят нижней палатой парламента Италии.

5.5 Введенный Законом запрет распространяется на любой предмет одежды, предназначенный для сокрытия лица в общественных местах, каковы бы ни были его форма и причины ношения. Таким образом, особого подхода к одежде, носимой по религиозным или культурным причинам, не предусмотрено. Тем не менее, когда определенные предметы одежды, предназначенные для сокрытия лица, носят по религиозным причинам, этот запрет можно рассматривать как «ограничение» свободы проявлять свою религиозность или веру (позитивное право).

5.6 Данное ограничение предусмотрено законом, преследует законную цель и соразмерно этой цели. Запрет прописан в четких и ясных формулировках, как и исключения. В циркуляре от 2 марта 2011 года приведено исчерпывающее разъяснение относительно сферы действия и порядка применения Закона, и в дополнение к этому в общественных местах была проведена специальная кампания, в правительственных учреждениях — распространена соответствующая памятка, и, кроме того, был открыт информационно-просветительский веб-сайт. Законом предусматривался шестимесячный адаптационный период между датами его принятия

¹³ Государство-участник ссылается на дело *Бикрамджит Сингх против Франции*, п. 7.4.

¹⁴ Резолюция Национального собрания от 11 мая 2010 года о приверженности республиканским ценностям в условиях радикальной практики, подрывающей такие ценности.

и вступления в силу, и благодаря этому соблюдено требование предсказуемости: автор знала, что ее могут оштрафовать.

5.7 Оспариваемый закон преследует законную цель, а именно нацелен на защиту прав и свобод других лиц и охрану общественного порядка, которые входят в число оснований, указанных в пункте 3 статьи 18 Пакта. Эти цели четко определены в преамбуле Закона, в которой подтверждаются ценности Республики и требования общежития. В этой связи Европейский суд по правам человека в своем решении по делу *S.A.S. против Франции* высказал мнение, что запрет может быть оправданным лишь в той мере, в какой он призван гарантировать условия «общежития», которые правительство Франции определило как соблюдение минимальных требований к жизни в обществе. Общественное место — это по своей сути социальное пространство, в котором человек призван взаимодействовать с другими людьми. В этом взаимодействии лицо человека играет важную роль, поскольку это та часть тела, по которой распознаются общие человеческие черты людей и их собеседников. Показ своего лица означает не только согласие на идентификацию со стороны собеседника в качестве личности, но и согласие не скрывать недобросовестным образом дух завязывающихся взаимоотношений, и поэтому он является проявлением минимального уровня доверия, необходимого для совместной жизни в открытом и эгалитарном обществе, каким является французское общество. Скрытие лица не позволяет установить личность человека и может ухудшить взаимодействие между людьми и подорвать условия для совместной жизни в многообразном обществе.

5.8 Для охраны общественной безопасности и общественного порядка требуется, чтобы в случае необходимости имелась возможность установить личность любого человека для предотвращения посягательств на безопасность людей и имущества и для борьбы с мошенничеством с личными данными. Это подразумевает, что люди обязаны показывать свои лица, причем в условиях нынешних террористических угроз эта обязанность имеет жизненно важное значение¹⁵.

5.9 Государство-участник не соглашается с характеристикой Закона как акта, запрещающего мусульманским женщинам выражать свои религиозные убеждения путем ношения вуали, и уточняет, что он запрещает только полное сокрытие лица, независимо от причины, и разрешает любому лицу в общественном месте носить одежду, предназначенную для выражения религиозных убеждений, например головной платок или тюрбан, при условии, что его лицо остается открытым. Проблема здесь совершенно иная, чем та, которая связана с ношением религиозных символов государственными служащими в условиях несения государственной службы или их ношением в школе, где на карту поставлен нейтралитет государственной службы. В данном случае запрет основывается не на религиозных коннотациях, вызываемых соответствующими предметами одежды, а только на том, что с их помощью полностью скрывается лицо. Сказанное касается только «наиболее радикальной формы одежды, которая делает человека невидимым на публике». Автор может легко попасть в общественное место в платке, который будет демонстрировать ее религиозные убеждения, не скрывая ее лица. Кроме того, Конституционный совет заявил, что данный запрет не может ограничивать осуществление свободы религии в местах отправления религиозных обрядов, открытых для населения. Таким образом, эта мера соразмерна преследуемой ею цели, и государство-участник не превысило в этом случае данной ему свободы усмотрения, как подтвердил Европейский суд по правам человека в упомянутом выше деле *S.A.S. против Франции*. Более того, Кассационный суд в своем решении от 5 марта 2013 года постановил, что данный закон соответствует статье 9 Европейской конвенции по правам человека («Свобода мысли, совести и религии»). Наконец, предусмотренные Законом меры наказания — в худшем случае штраф за правонарушения второй категории (150 евро) — скромны и соразмерны преследуемым целям. Что касается альтернативной меры наказания,

¹⁵ Государство-участник ссылается на п. 8.4 Соображений Комитета по делу *Ранджит Сингх против Франции*, в котором Комитет признал, что государству-участнику в целях обеспечения общественной безопасности и порядка необходимо удостоверяться и проверять, что лицо, изображенное на фотографии в виде на жительство, действительно является законным владельцем этого документа.

т. е. курса гражданского воспитания, то, согласно французскому уголовному праву, речь идет о классическом наказании, которое применяется в случае многих правонарушений. Она служит правонарушителям напоминанием о таких республиканских ценностях, как терпимость и уважение человеческого достоинства, а также заставляет их осознать свою уголовную и гражданскую ответственность и свои обязанности как членов общества.

5.10 В адресованном префектам циркуляре от 31 марта 2011 года премьер-министр разъяснил процедуру, которой при общении с правонарушителем должны следовать полиция и жандармерия, и указал, что Закон никоим образом не уполномочивает сотрудников на то, чтобы заставлять людей открывать свое лицо. Поэтому нельзя говорить о непропорциональном ограничении свободы религии личности.

5.11 Что касается утверждения автора о нарушении статей 12 и 26 Пакта, то автору не удалось доказать, что введенный Законом запрет распространяется только на женщин, носящих полнолицевую вуаль, или что люди, скрывающие свое лицо каким-либо другим способом, не подлежат задержанию. Напротив, закон предусматривает общий запрет, не нацелен против какого-либо определенного предмета одежды и не проводит различия между мужчинами и женщинами. Более того, предусмотренный Законом запрет не может быть истолкован как дискриминационный по своей сути или ущемляющий свободу передвижения, поскольку для него существует объективное и разумное обоснование.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать любую жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет по правам человека должен в соответствии с правилом 93 правил процедуры решить вопрос о том, является ли она приемлемой согласно Факультативному протоколу к Пакту.

6.2 Комитет замечает, что автор подавала заявление, касающееся тех же самых событий, в Европейский суд по правам человека. Письмом от 11 сентября 2014 года она была проинформирована о том, что Суд в составе одного судьи объявил данное заявление неприемлемым на том основании, что не были соблюдены условия приемлемости, изложенные в статьях 34–35 Европейской конвенции по правам человека. Комитет напомнил, что при ратификации Факультативного протокола Франция сделала оговорку, отказав Комитету в компетенции рассматривать дела, которые являются или являлись предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

6.3 Комитет напоминает о своей правовой практике по пункту 2 а) статьи 5 Факультативного протокола¹⁶, согласно которой в случаях, когда в основе решения Европейского суда по правам человека о неприемлемости лежат не только процессуальные соображения, но и причины, в определенной степени предполагающие рассмотрение дела по существу, следует считать, что по смыслу соответствующих оговорок к пункту 2 а) статьи 5 Факультативного протокола этот вопрос уже был рассмотрен¹⁷. Следовательно, Комитету надлежит определить, вышел ли в данном случае Европейский суд за рамки рассмотрения чисто формальных критериев приемлемости, когда он признал заявление неприемлемым на том основании, что условия приемлемости, предусмотренные статьями 34 и 35 Конвенции, не были выполнены.

6.4 Из письма Европейского суда по правам человека со ссылками на статьи 34–35 Комитет заключает, что заявление автора, по-видимому, было объявлено неприемлемым не только по процессуальным основаниям. В то же время Комитет

¹⁶ См., например, *Ривера Фернандес против Испании* (CCPR/C/85/D/1396/2005), п. 6.2.

¹⁷ См., в частности, дела *Махабир против Австрии* (CCPR/C/82/D/944/2000), п. 8.3; *Линдерхольм против Хорватии* (CCPR/C/66/D/744/1997), п. 4.2; и *А.М. против Дании*, сообщение № 121/1982, п. 6.

отмечает, что, судя по лаконичному характеру приведенных Судом рассуждений, автору, по-видимому, не было предоставлено никаких доводов или разъяснений относительно решения о неприемлемости с тем, чтобы обосновать отклонение заявления по существу¹⁸. В свете этих особых обстоятельств Комитет считал невозможным делать однозначное заявление о том, что поданное автором досье уже было предметом рассмотрения по существу, пусть даже и ограниченного¹⁹. По этим причинам Комитет считает, что оговорка Франции в отношении пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола сама по себе не препятствует рассмотрению Комитетом вопросов существа²⁰.

6.5 Что касается требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты, предусмотренного в пункте 2 b) статьи 5 Факультативного протокола, то государство-участник отмечает, что жалоба на нарушение прав, находящаяся в настоящее время на рассмотрении Комитета, была впервые заявлена автором лишь для целей ее рассмотрения в уголовной палате Кассационного суда, которая объявила ее аргументацию неприемлемой на том основании, что она должна была быть заявлена в суде более низкой инстанции. Чтобы показать, что внутренние средства правовой защиты исчерпаны не были, государство-участник ссылается на дело *Бикрамджита Сингха*²¹. Автор оспаривает это утверждение, указывая на то, что дело *Бикрамджита Сингха* не сопоставимо с ее ситуацией, поскольку до обращения в Кассационный суд она могла высказать свои жалобы, только обратившись в местный суд. В этой связи автор подчеркивает, что местный суд рассматривает дела в крайне ускоренном порядке в составе одного судьи, который, как правило, не является профессиональным судьей, что эта процедура не допускает обжалования и что она не была представлена адвокатом. Автор далее утверждает, что ее жалобы были поданы в Кассационный суд правомерно, поскольку, как и в случае апостериорной оценки конституционности, в них были выдвинуты аргументы «сугубо правового характера» по смыслу статьи 619 Гражданского процессуального кодекса.

6.6 Комитет замечает, что государство-участник не оспорило эти утверждения, в частности те из них, которые касались процедуры рассмотрения дела в местном суде, а также ее доступности и эффективности в случае автора. Комитет далее отмечает, что местный суд является общественным местом, в котором, согласно Закону, ношение никаба представляло бы собой уголовное правонарушение, и что автор на слушании не присутствовала. Комитет также отмечает, что дело *Бикрамджита Сингха* не было связано с уголовным производством, при котором должно быть гарантировано право на обжалование, и что до попытки подать новые жалобы в Кассационный суд автор имела возможность подать жалобы в две нижестоящие судебные инстанции. С другой стороны, в данном случае автор не могла добиться повторного рассмотрения ее жалоб в апелляционном порядке в другой судебной инстанции, помимо Кассационного суда²². В свете всей представленной Комитету информации и в отсутствие дополнительных объяснений со стороны государства-участника Комитет приходит к выводу о том, что разумно доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны.

6.7 Комитет считает, что для целей установления приемлемости сообщения претензии автора, которые касаются вопросов, относящихся к статьям 18 и 26 Пакта, являются в достаточной степени обоснованными, объявляет их приемлемыми и переходит к их рассмотрению по существу.

¹⁸ *X против Норвегии* (CCPR/C/115/D/2474/2014), п. 6.2.

¹⁹ *Махабир против Австрии*, п. 8.3.

²⁰ См. также *A.G.S. против Испании* (CCPR/C/115/D/2626/2015), п. 4.2.

²¹ *Бикрамджит Сингх против Франции*, п. 7.4.

²² В своем замечании общего порядка № 32 (2007) Комитет заявил, что государство-участник обязано пересмотреть существенным образом, одновременно на основе критерия достаточности доказательств и норм права, факт осуждения и приговор так, чтобы процедура делала возможным должный учет характера дела (п. 48).

Рассмотрение сообщения по существу

7.1 Комитет рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей представленной ему сторонами информации в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

7.2 Комитет принимает к сведению жалобы автора на то, что введенный Законом уголовный запрет на сокрытие лица в общественных местах и ее признание виновной за ношение полнолицевой вуали нарушают ее права, предусмотренные статьей 18 Пакта. Комитет принимает к сведению довод государства-участника о том, что этим законом вводится общий запрет на ношение любого предмета одежды, предназначенного для сокрытия лица в общественных местах, каковы бы ни были его форма и причины ношения, и что Закон не посвящен специально ношению того или иного предмета одежды по религиозным соображениям. Вместе с тем Комитет отмечает, что в пункте 2 статьи 2 Закона приведен широкий перечень исключений для одежды, ношение которой необходимо в силу состояния здоровья или профессиональных требований, при занятии спортом, участии в праздниках или мероприятиях творческого или традиционного характера, либо одежды, ношение которой разрешается в правовом порядке. Комитет далее принимает к сведению не оспоренное государством-участником утверждение автора о том, что во Франции насчитывается менее 2000 женщин, носящих полнолицевую вуаль, и что подавляющее большинство проверок, осуществленных на основании Закона, касались именно таких носящих полнолицевую вуаль женщин²³.

7.3 Комитет напоминает о своем замечании общего порядка № 22 (1993), в котором он заявил, что свобода проявлять религиозность или веру может осуществляться как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком. Соблюдение и исповедование религии или веры могут заключаться не только в осуществлении церемониальных действий, но и в следовании таким обычаям, как ношение отличительной одежды или головных уборов²⁴. Не оспаривается, что, как утверждает автор, ношение полнолицевой вуали является обычным делом для части практикующих веру мусульман и что оно неотделимо от соблюдения и исповедания религии. Не оспаривается и то, что Закон применим к никабу автора сообщения, которая, таким образом, вынуждена отказаться от ношения одежды, соответствующей ее религиозным убеждениям, или подвергнуться наказаниям. Соответственно, Комитет считает, что введенный Законом запрет представляет собой ограничение или ущемление права автора на проявление своей религиозности или веры по смыслу статьи 18 (1) Пакта путем ношения никаба.

7.4 В связи с этим Комитет должен определить, допустимо ли такое ограничение в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Пакта. Комитет напоминает, что согласно пункту 3 статьи 18 свобода проявлять религиозность или веру подлежит лишь таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья или морали либо основных прав и свобод других лиц²⁵. Кроме того, Комитет замечает, что положения пункта 3 статьи 18 должны толковаться строго: не допускаются ограничения ни по каким другим основаниям, кроме тех, которые конкретно в нем предусмотрены, даже если такие ограничения разрешаются как ограничения в отношении других охраняемых Пактом прав, например по соображениям национальной безопасности. Ограничения могут применяться лишь для тех целей, для которых они предписывались, и должны быть прямо связаны с конкретной потребностью, удовлетворение которой они призваны обеспечить, и быть ей соразмерны. Ограничения не могут устанавливаться в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом²⁶.

7.5 В данном случае, как отмечает Комитет, тот факт, что запрет на ношение никаба явно подпадает под действие Закона, сфера охвата которого характеризуется в его статье 1, не оспаривается. Соответственно, Комитету надлежит определить,

²³ См. п. 3.13 выше и сноску к нему.

²⁴ Замечание общего порядка № 22 (1993), п. 4.

²⁵ Там же, п. 8.

²⁶ Там же.

преследует ли это установленное законом ограничение законную цель, является ли оно необходимым условием для достижения этой цели и представляет ли оно собой соразмерное и недискриминационное ограничение.

7.6 Комитет отмечает, что государство-участник выдвинуло две цели, которые якобы преследует Закон, а именно охрану общественной безопасности и общественного порядка и защиту прав и свобод других лиц.

7.7 Что касается охраны общественной безопасности и порядка, то государство-участник заявляет о необходимости наличия возможности устанавливать, когда нужно, личность любого человека для предотвращения угроз безопасности людей и имущества и для борьбы с мошенничеством с личными данными. Комитет признает, что в некоторых обстоятельствах государству-участнику нужно требовать от определенных людей показа их лиц, а это в каких-то случаях может повлечь за собой необходимость открытия лица в особых условиях существования угрозы общественной безопасности или порядку либо для целей удостоверения личности²⁷. Вместе с тем Комитет замечает, что Закон распространяется не только на такие обстоятельства, а в целом запрещает ношение некоторых средств сокрытия лица в общественных местах в любой момент времени и что государство-участник не продемонстрировало, каким образом ношение полнолицевой вуали само по себе может создать такую угрозу общественному порядку или общественной безопасности, которой можно было бы оправдать столь абсолютный запрет. Государство-участник также не предоставило никаких касающихся общественной безопасности обоснований или объяснений по поводу того, почему запрещено сокрытие лица в некоторых религиозных целях, а именно ношение полнолицевой вуали, в то время как для многих других целей, в том числе спортивных, художественных и других традиционных и религиозных целей, скрывать лицо разрешается. Кроме того, Комитет замечает, что государство-участник не привело описания никакого конкретного контекста или какого-либо примера, когда существовала бы реальная и значительная угроза для общественного порядка и общественной безопасности, которая могла бы служить оправданием для полного запрета никаба. О существовании такой угрозы, как представляется, не упоминается ни в преамбуле Закона, ни в резолюции Национального собрания от 11 мая 2010 года, принятие которой предшествовало принятию упомянутого закона.

7.8 Даже если государство-участник могло бы продемонстрировать факт существования реальной и существенной угрозы для общественного порядка и общественной безопасности в принципе, оно не доказало, что предусмотренный в Законе запрет соразмерен вышеупомянутой цели, в частности учитывая включенные в Закон многочисленные исключения и его значительное воздействие на автора сообщения как на носящую полнолицевую вуаль мусульманку. Оно также не пыталось доказать, что данный запрет является наименее ограничительной из возможных мер, необходимых для обеспечения защиты свободы религии или убеждений²⁸.

7.9 Что касается второй цели, заявленной государством-участником, а именно защиты основных прав и свобод других лиц в соответствии с пунктом 3 статьи 18, то Комитет принимает к сведению довод государства-участника, основывающийся на концепции «общезития» или соблюдении минимальных требований к жизни в обществе. Согласно государству-участнику, показ своего лица человеком свидетельствует о наличии согласия на то, чтобы его собеседник идентифицировал его как личность, а не желая недобросовестным образом скрыть свое состояние ума при том, что это является «минимальным уровнем доверия, необходимого для совместной жизни в открытом и эгалитарном обществе». Комитет принимает к сведению также утверждение автора о том, что законодательный орган не определил четко такую цель ни в самом Законе, ни в заявлении о его цели. Комитет признает, что государство может быть заинтересовано в поощрении готовности к взаимодействию в социуме и взаимного уважения между людьми на своей территории и в этом контексте — социального взаимодействия между людьми во всем их многообразии, и поэтому такое

²⁷ См. соответствующее решение по делу *S.A.S. против Франции*, п. 139.

²⁸ [E/CN.4/2006/5](#), п. 58.

сокрытие лица может рассматриваться как потенциальное препятствие для этого взаимодействия.

7.10 Однако Комитет замечает, что защита основных прав и свобод других лиц требует определения того, какие именно конкретные основные права и какие именно лица при этом затрагиваются. Исключения, предусмотренные в пункте 3 статьи 18, должны толковаться строго, а не применяться абстрактно²⁹. В данном случае Комитет отмечает, что понятие «общезнание» является весьма расплывчатым и абстрактным термином. Государство-участник не определило никаких конкретных основных прав или свобод других лиц, на которые влияет тот факт, что некоторые присутствующие в общественном месте люди, в том числе полностью завуалированные женщины, находятся там с закрытым лицом. Государство-участник также не объяснило, почему ношение полнолицевой вуали будет «неправедным образом» препятствовать осуществлению таких прав, а закрытие лица в общественных местах с помощью других многочисленных средств, которые исключены из сферы действия Закона, мешать ему не будут. Право взаимодействовать с любым лицом в общественных местах и право лица на то, чтобы кто-либо другой не мешал ему ношением полнолицевой вуали, Пактом не охраняются и, следовательно, не могут представлять собой допустимые ограничения по смыслу пункта 3 статьи 18 Пакта.

7.11 Даже если предположить, что в качестве «законной цели» по смыслу пункта 3 статьи 18 можно рассматривать реализацию концепции сосуществования, государство-участник не доказало, что уголовный запрет некоторых средств сокрытия лица в общественных местах, который представляет собой существенное ограничение прав и свобод автора как носящей полнолицевую вуаль мусульманской женщины, соразмерен этой цели или что он является наименее ограничительным из возможных средств защиты свободы религии или убеждения.

7.12 В свете вышеизложенного Комитет считает, что государство-участник не доказало, что ограничение свободы автора проявлять свою религиозность или веру посредством ношения никаба было необходимым и соразмерным по смыслу пункта 3 статьи 18 Пакта. Соответственно, Комитет приходит к выводу, что введенный Законом запрет и признание автора виновной за ношение никаба на основании этого Закона представляют собой нарушение ее прав, предусмотренных в статье 18 Пакта.

7.13 Что касается утверждений автора по статье 26 Пакта о том, что соответствующий закон представляет собой косвенную дискриминацию в отношении меньшинства мусульманок, носящих полнолицевую вуаль, то Комитет принимает к сведению довод государства-участника о том, что введенный Законом запрет основывается не на религиозных коннотациях, вызываемых соответствующим предметом одежды, а на том факте, что полнолицевая вуаль скрывает лицо. По словам государства-участника, затронутой может быть только «наиболее радикальная форма одежды, которая делает человека невидимым в общественном месте», и, как следствие, автор может посещать общественные места в головном платке, что позволяет ей демонстрировать ее религиозные убеждения без сокрытия своего лица. Комитет, однако, отмечает, что Национальное собрание в своей резолюции о приверженности республиканским ценностям в условиях радикальной практики, подрывающей такие ценности, высказывает мнение о том, что радикальная практика, ущемляющая человеческое достоинство и подрывающаяся равенство между мужчинами и женщинами, в частности ношение полнолицевой вуали, противоречит ценностям Республики и что оно хотело бы, чтобы борьба с дискриминацией и поощрение равенства между мужчинами и женщинами были приоритетами государственной политики. Комитет отмечает далее, что Закон, хотя и сформулирован в общих выражениях, предусматривает исключения для большинства случаев появления людей в общественных местах с закрытым лицом, в результате чего запрет оказывается малоприменим к чему-либо иному, помимо полной исламской вуали, и что Закон применяется в первую очередь к женщинам, носящим полнолицевую вуаль. Таким образом, с учетом текста Закона, дебатов, предшествовавших его принятию, и практики его внедрения Комитет отмечает, что Закон применяется главным образом

²⁹ Замечание общего порядка № 22 (1993), п. 8.

к полной исламской вуали, ношение которой представляет собой одну из форм соблюдения религии и является средством идентификации для меньшинства мусульманских женщин.

7.14 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 22 (1993), в котором он с беспокойством воспринимает любую тенденцию к дискриминации любых религий или вероисповеданий на любых основаниях, в том числе потому, что их исповедуют религиозные меньшинства, к которым может враждебно относиться преобладающая религиозная община³⁰. Результатом дискриминационного эффекта какого-либо постановления или меры, которые на первый взгляд носят нейтральный характер и не продиктованы никакими дискриминационными намерениями, может быть нарушение статьи 26³¹. Комитет напоминает, что нормативные акты, регулирующие ношение одежды женщинами в общественных местах, могут быть сопряжены с нарушением ряда прав, гарантируемых Пактом, например именно статьей 26, касающейся недопущения дискриминации³². Однако дискриминацией является не любая дифференциация по признакам, перечисленным в статье 26: она таковой не будет, если основывается на разумных и объективных критериях³³ и преследует законную цель по смыслу Пакта³⁴. Таким образом, Комитету надлежит решить, соответствует ли критериям разумности, объективности и законности преследуемой цели отношение, проявленное к автору сообщения, которая носит полную исламскую вуаль, отличное от отношения, которое наблюдается в случаях сокрытия лица в иных формах, разрешаемых установленными в статье 2 Закона исключениями.

7.15 Комитет отмечает, что государство-участник не привело никаких объяснений того, почему именно полный запрет носимой автором полнолицевой вуали является разумной или оправданной мерой на фоне допускаемых Законом исключений³⁵. Комитет далее отмечает, что введенный Законом полный запрет на ношение полнолицевой вуали, по-видимому, основывается на том предположении, что такая вуаль дискриминационна по своей сути и что носящие ее женщины делают это по принуждению. Признавая, что некоторые женщины могут быть вынуждены скрывать свое лицо в результате давления со стороны семьи или социума, Комитет в то же время отмечает, что они могут носить полнолицевую вуаль и по собственному выбору или даже как символ своей активной позиции исходя из религиозных убеждений, как, это делает, например, автор сообщения³⁶. Комитет далее считает, что подобный запрет вовсе не защищает носящих такую вуаль женщин, а наоборот, может иметь обратный эффект и вынуждать их оставаться дома, препятствовать их доступу к государственным услугам и создавать для них угрозу злоупотреблений и маргинализации. Более того, Комитет уже ранее выражал свою обеспокоенность в связи с тем, что введенный Законом запрет на появление в общественных местах с закрытым лицом нарушает свободу выражения своей религии или веры, непропорционально затрагивает представителей конкретных религий и девочек и что действие Закона в виде возникающего у некоторых групп чувства отчужденности и маргинализации может идти вразрез с преследуемыми целями³⁷. Комитет отмечает далее, что отдельным положением Закона в соответствии со статьей 225-4-10 Уголовного кодекса введена уголовная ответственность за такое серьезное

³⁰ Там же, п. 2.

³¹ *Альтхаммер и др. против Австрии* (CCPR/C/78/D/998/2001), п. 10.2.

³² Замечание общего порядка № 28 (2000), п. 13.

³³ См., например, *Брукс против Нидерландов*, сообщение № 172/1984, п. 13; и *Цваан де Врис против Нидерландов*, сообщение № 182/1984, п. 13.

³⁴ См., например, *О'Нил и Куинн против Ирландии* (CCPR/C/87/D/1314/2004), п. 8.3.

³⁵ См. в этой связи дело *С и Р против Австралии* (CCPR/C/119/D/2216/2012), п. 8.6.

³⁶ Действуя в этом же русле, Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что «государство-участник не может ссылаться на гендерное равенство для запрещения практики, которую отстаивают подобные заявителю женщины, реализуя закрепленные в соответствующих положениях права, только если не признать возможность защищать людей на такой основе, лишив их доступа к осуществлению их собственных основных прав и свобод» (*S.A.S. против Франции*, п. 139).

³⁷ CCPR/C/FRA/CO/5, п. 22.

правонарушение, как принуждение лица к сокрытию своего лица, и в нем конкретно учтена заявленная обеспокоенность по этому поводу.

7.16 Наконец, хотя государство-участник утверждает, что меры наказания, назначаемые женщинам, которые принимают решение носить полнолицевую вуаль в общественных местах, являются «взвешенными», Комитет отмечает, что назначаемые наказания имеют уголовный характер и применялись к некоторым женщинам, в том числе к автору, неоднократно. Подобные меры наказания, безусловно, негативно отражаются на праве автора проявлять свою религиозность посредством ношения вуали, а возможно, и на других правах.

7.17 В свете вышеизложенного Комитет приходит к мнению, что введенный статьей 1 Закона уголовный запрет непропорционально затрагивает автора как мусульманку, предпочитающую носить полнолицевую вуаль, и что им устанавливается различие между ней и другими людьми, могущими законным образом скрывать свое лицо в общественных местах, — различие, которое не представляется необходимым и соразмерным законному интересу, а следовательно, и обоснованным. Из этого Комитет заключает, что упомянутое положение и его применение к автору представляют собой одну из форм перекрестной дискриминации по признакам пола и религии в нарушение статьи 26 Пакта.

8. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, высказывает мнение, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении прав автора, предусмотренных статьями 18 и 26 Пакта.

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективные средства правовой защиты. Это требует предоставления лицам, чьи права по Пакту были нарушены, возмещения в полном объеме. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, обеспечить принятие в интересах автора надлежащих мер сатисфакции, включая предоставление финансовой компенсации, за причиненный вред. На государстве-участнике также лежит обязанность предпринять все необходимые шаги для предотвращения подобных нарушений в будущем, в частности за счет пересмотра Закона № 2010-1192 в свете своих обязательств по Пакту, в том числе по его статьям 18 и 26³⁸.

10. С учетом того, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта, и что во исполнение статьи 2 Пакта государство-участник обязалось гарантировать всем лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, права, признаваемые в Пакте, и обеспечивать им эффективное и обладающее исковой силой средство правовой защиты в случае установления нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение настоящих Соображений Комитета. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие Соображения и широко распространить их на официальном языке.

³⁸ Там же.

Annex I

Joint opinion of Committee members Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V.J. Kran and Yuval Shany (concurring)

1. We agree with the majority of the Committee that France, the respondent State, did not adequately explain a security rationale that could justify the blanket ban on Muslim religious full-face coverage, especially in the light of the exceptions for other forms of full-face coverage made under Act No. 2010-1192. We also agree with the majority that the State party has not persuasively explained how the interest of “living together” could justify compelling, under threat of criminal sanction, individuals belonging to a religious minority to dress in a manner conducive to “normal” social interaction.
2. We are more receptive, however, to the implicit claim that the full veil is discriminatory (para. 7.15), as we consider the wearing of the full veil to be a traditional practice that has allowed men to subjugate women in the name of preserving their “modesty”,¹ which results in women not being entitled to occupy public space on the same terms as men. We would therefore have no difficulty in regarding France as entitled – and, in fact, under an obligation, pursuant to articles 2 (1), 3 and 26 of the Covenant, as well as article 5 (a) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – to take all appropriate measures to address this pattern of conduct so as to ensure that it does not result in discrimination against women.
3. The question remains, however, whether the introduction of a blanket ban on the full-face veil in public, enforced through a criminal sanction imposed on the very women such a ban would purport to protect, is an appropriate measure in the circumstances of the present case – that is, whether it was a reasonable and proportional measure directed against the author and other Muslim women. On this matter, we are of the view that the State party has not demonstrated to the Committee that less intrusive measures than the blanket ban, such as education and awareness-raising against the negative implications of wearing the full-face veil, criminalizing all forms of pressure on women to wear such a veil and a limited ban enforced through appropriate non-criminal sanctions on wearing the full veil in specific social contexts, underscoring the State’s opposition to the practice (such as prohibiting the full-face veil for teachers in public schools or government employees addressing the public), would not have resulted in sufficient modification of the practice of wearing the full veil, while respecting the rights to privacy, autonomy and religious freedom of the women themselves, including those who choose to wear the veil.
4. Given the harsh consequences of the full ban on the ability of women who choose to wear the veil to move freely in public, we are not in a position to accept the Act as a reasonable and proportionate measure compatible with the Covenant. We believe that our position on the high threshold for justifying a ban on clothing chosen by women is generally consistent with the relevant parts of the judgment of the European Court of Human Rights in *S.A.S. v France*, in which the Court rejected a justification of the ban on the grounds of, among others, anti-discrimination.²

¹ [A/HRC/29/40](#), para. 19, in which the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice stated that conservative religious extremist movements imposed strict modesty codes in order to subjugate women and girls in the name of religion.

² European Court of Human Rights, *S.A.S. v. France*, application No. 43835/11, Judgment, 1 July 2014, paras. 118–120.

Annex II

Joint opinion of Committee members Ilze Brands Kehris and Sarah Cleveland (concurring)

1. We concur with the majority opinion. Regarding the stated aim of promoting public safety and order, we consider that the State party has not only failed to establish a comprehensive, significant and specific threat that would justify a blanket ban on wearing the full-face veil in public, but has also not explained in which ways the State party's previously existing legislation providing for uncovering one's face in public space for specific purposes or at specific times, such as security checks and identity checks, or in specific locations, such as schools and hospitals – which are not contested here – is not adequate to ensure public safety and order. Thus, in addition to the criminal nature of the sanction and its effect on the author and those Muslim women who, like her, choose to wear the full-face veil, which is not proportionate to the stated aim (para. 7.11), this blanket ban has not been shown to be either necessary or proportionate to its stated legitimate aim of promoting public safety.

2. With respect to protecting the fundamental rights and freedoms of others and the concept of “living together” that the State party relates to this aim, there is a lack of clarity regarding which fundamental rights are specifically intended to be protected (para. 7.10). The State party's position is also unclear on how respect for the rights of persons belonging to minorities, including religious minorities, are taken into account in this concept in order to safeguard the value of pluralism and avoid the abuse of a dominant position by the majority.¹ This reinforces the doubts about the claim that the concept of “living together” constitutes a legitimate aim under the fundamental rights and freedom of others in article 18 (3) of the Covenant.

3. Although the State party does not explicitly refer to equality between men and women in its arguments, in the background documents from the national debates and the preparatory work in the National Assembly, equality figured as a significant factor in the adoption of this legislation. In this regard, the argument that the full-face veil is inherently oppressive and stems from the patriarchal subjugation of women, which intends to prevent them from participating as equals in society, is relevant. However, in view of the fact that another criminal provision in article 4 of the same Act, which is not contested, penalizes the serious offence of compelling a person to wear such a veil, the argument as applied to the comprehensive ban on wearing the veil seems to imply that whenever a woman dons a full-face veil it cannot be her own informed and autonomous decision, which may reinforce a stereotype that Muslim women are oppressed. Penalizing wearing the full-face veil in order to protect women could thus, instead of promoting gender equality, potentially contribute to the further stigmatization of Muslim women who choose to wear the full-face veil, as well as more broadly of Muslims, based on a stereotypical perception of the role of women among Muslims. In any case, the State or the majority's view that the practice is oppressive must accommodate the author's own explicit choice to wear certain clothing in public to manifest her religious belief.² The equality argument is thus not convincing as a legitimate aim for a blanket prohibition of full-face veils in all public spaces in France.

4. Finally, the present Views take into account the specific context of the case in France, including the fact that a very small number of women have chosen to wear the full veil. Apart from the inherent vulnerability to negative stereotyping of members of a minority – indeed,

¹ European Court of Human Rights, *S.A.S. v France*, application No. 43835/11, Judgment, 1 July 2014, para. 127.

² [A/68/290](#), para. 74 (d), in which the Special Rapporteur on freedom of religion or belief stated that policies designed to empower individuals exposed to gender-related discrimination could not claim credibility unless they paid careful attention to the self-understandings, interests and assessments voiced by the concerned persons themselves, including women from religious minorities. That principle should always be observed, in particular before setting legislative or jurisdictional limits to a right to freedom, for example the right to wear religious garments.

a minority within a minority – the disproportionality of the legislative measures that were adopted and implemented purportedly to promote respect for the rights of others is thus particularly acute in a context in which there is a very low likelihood that any person would encounter a fully veiled woman in a public space. For the same reason, disseminating awareness-raising leaflets to the general public regarding the law and criminalizing the wearing of the niqab and burka may have the unintended effect of increasing prejudice and intolerance towards this minority group.

Annex III

Individual opinion of Committee member Yadh Ben Achour (dissenting)

1. In both cases set out in communications Nos. 2747/2016 and 2807/2016, the Committee notes that the State party, by adopting Act No. 2010-1192 of 11 October 2010, prohibiting the concealment of the face in public, has violated the rights of the authors under articles 18 and 26 of the Covenant. I regret that I am unable to share this opinion for the following reasons.

2. First, I am surprised at the Committee's statement that "the State party has not demonstrated how wearing the full-face veil in itself poses a threat to public safety or public order that would justify such an absolute ban". I shall not dwell on the threat to public safety, which appears self-evident given the ongoing battle against terrorists, some of whom have carried out attacks and assassinations in France and elsewhere disguised with niqabs. Security considerations alone justify both prohibition and criminalization. I shall, however, spend more time on the meaning of the phrase "protect order" read conjointly with "protect the morals or the fundamental rights and freedoms of others" in article 18 (3) of the Covenant.

3. In that article, the term "order" clearly refers to that of the State at the origin of the restriction. In France, under its Constitution, the order is republican, secular and democratic. Equality between men and women is among the most fundamental principles of that order, just as it is among the most fundamental principles of the Covenant. The niqab in itself is a symbol of the stigmatization and degrading of women and as such contrary to the republican order and gender equality in the State party, but also to articles 3 and 26 of the Covenant. Defenders of the niqab reduce women to their primary biological status as females, as sexual objects, flesh without mind or reason, potentially to blame for cosmic and moral disorder, and in consequence obliged to remove themselves from the male gaze and thus be virtually banished from the public space. A democratic State cannot allow such stigmatization, which sets them apart from all other women. Wearing the niqab violates the "fundamental rights and freedoms of others" or, more precisely, the rights of other women and of women as such. Its prohibition is therefore not contrary to the Covenant.

4. I agree with the Committee that the restrictions provided for under article 18 (3) must be interpreted strictly. However, "strictly" does not mean that the restrictions need not respect the other provisions of the Covenant, or the spirit of article 18 itself, as I have explained in the preceding paragraph.

5. The Committee admits in both cases that "wearing the niqab or the burka amounts to wearing a garment that is customary for a segment of the Muslim faithful and that it is the performance of a rite or practice of a religion". However, the Committee does not explain the mysterious transformation of a custom into a religious obligation as part of worship, within the meaning of article 18 of the Covenant. The truth is that the wearing of the niqab or the burka is a custom followed in certain countries called "Muslim countries" that, under the influence of political Islamism and a growing puritanism, has been artificially linked to certain verses from the Qur'an, in particular to verse 31 of the Surah of Light and verse 59 of the Surah of the Confederates. However, the most knowledgeable authorities on Islam do not recognize concealing the face as a religious obligation. Even allowing, as the Committee wishes to do, that the wearing of the niqab may be interpreted as an expression of freedom of religion, it must not be forgotten that not all interpretations are equal in the eyes of a democratic society that has founded its legal system on human rights and the principles of the Universal Declaration of Human Rights and of the Covenant, and that has enshrined the principle of secularism within its Constitution – all the more so given the particular historical and legal context of France. Certain interpretations simply cannot be tolerated.

6. The same holds true for polygamy, excision, inequality in inheritance, repudiation of a wife, a husband's right to discipline his wife and levirate and sororate practices. All those constitute, for their practitioners, religious obligations or rites, just as wearing the full-face veil does for followers of that custom. But the Committee has always considered the former

practices to be contrary to the provisions of the Covenant and has consistently called on States to abolish them. Surely then, it is contradictory to decide in one case that it is the prohibition of one such practice, which undermines equality between citizens and the dignity of women, that contravenes the Covenant, while deciding in another case that it is the practices that contravene article 18?

7. A more serious problem must be raised. It concerns the concept of “living together” championed by France, which led to the adoption of the Act. I entirely disagree with the Committee that “the concept of ‘living together’ is presented by the State party in very vague and abstract terms” and that “the State party has not identified any specific fundamental rights or freedoms of others that are affected”. On the contrary, the preamble to the Act deals fully with this issue and clearly states that concealment of the face goes against the social contract, basic good manners and the notions of fraternity and living together. Unfortunately, the Committee fails to note that the fundamental right that is violated in this instance is not that of a few individuals, nor of any particular group, but the right of society as a whole to recognize its members by their faces, which are also a token of our social and, indeed, our human nature. Contrary to the Committee’s assertions, the concept of living together is neither vague nor abstract, but rather, precise and specific. It is founded on the very simple idea that a democratic society can only function in full view of all. More generally, as I have already suggested, the most basic human communication, preceding language of any other kind, is conveyed by the face. By totally and permanently concealing our faces in public, especially in a democratic context, we renounce our own social nature and sever our links with our peers. To prohibit the wearing of the full-face veil and penalize it with a small fine is therefore neither excessive nor disproportionate. In this connection, there can be no comparison between the hijab and the niqab. The two are essentially different.

8. By considering that “the criminal ban introduced by article 1 of the Act disproportionately affects the author as a Muslim woman who chooses to wear the full-face veil and introduces a distinction between her and other persons who may legally cover their face in public that is not necessary and proportionate to a legitimate interest and is therefore unreasonable”, the Committee is simply turning rights upside down. It concludes from this reasoning that article 1 of the Act constitutes a kind of intersectional discrimination based on sex and religion that violates article 26 of the Covenant. Yet there is no doubt that prohibition is necessary, if only because of the threat to security (para. 2 above); it is also proportionate, as shown by the light penalty: a fine of €150 and a course in citizenship, richly deserved given the seriousness of the infringement of equality between citizens and of the dignity of women.

9. Let us now turn to the question of those persons who, unlike women who wear the full-face veil, are authorized by the Act to cover their faces. This, according to the Committee’s Views, constitutes discrimination under article 26 of the Covenant. These are the persons referred to in article 2 (2) of the Act, which establishes exceptions to the prohibition. Can these exceptions be placed on an equal footing and compared with the practice of wearing the full-face veil? Is article 2 of the Act discriminatory within the meaning of article 26? I do not think so. These exceptions, generally speaking circumstantial and temporary, are for the most part made for recreational, festive, carnival or sporting purposes, or are required for service or security purposes, in particular road safety. They exist in all countries and in no way constitute discriminatory symbols or messages likely to trigger implementation of article 26 of the Covenant, as the full-face veil would.

10. I conclude that the prohibition of the wearing of the full-face veil and its penalization by fine, especially in the French context, is neither contrary to article 18 nor to article 26 of the Covenant.

Annex IV

Individual opinion of Committee member José Manuel Santos Pais (dissenting)

1. I regret not being able to share the conclusion, reached by the majority of the Committee, that the State party violated the author's rights under articles 18 and 26 of the Covenant.
2. Communications Nos. 2747/2016 and 2807/2016 concern the use of the niqab and are the first of their kind to be considered by the Committee. The issue is a very sensitive one and a solution should therefore be reached thoughtfully, due to its far-reaching implications.
3. Significantly enough, the two complaints do not concern an Islamic State, but a European one with a strong democratic tradition and an impressive human rights record. Possible solutions are dilemmatic, since persuasive arguments can be invoked both for and against finding a violation of certain rights. Decisions in both cases will have, apart from the underlying legal issues, a significant political impact, not only for France, but for many other countries in Europe, Africa and Asia, where the problem of the use of the niqab may also arise. The question was thus to find a solution that minimized the harm, while taking into account all the relevant factors and preventing the risk of any unwarranted and abusive interpretation of the Committee's decision.
4. I tend to consider the complaints in both cases as mostly artificial, using the argument of a restriction of freedom of thought, conscience and religion as a means to address what is foremost a political problem. The authors never explain which religious prescriptions impose the use of the niqab on them or which part of the Qur'an they base their conclusions on. Yet they acknowledge that wearing the niqab or the burka amounts to wearing a garment that is customary for a segment of the Muslim faithful and is an act motivated by religious beliefs. Therefore, it concerns the observance and practice of a religion, notwithstanding the fact that wearing the niqab or the burka is not a religious requirement common to all practising Muslims (para. 3.2). We are therefore facing a religious custom, not an undisputed religious obligation.
5. The Committee has in the past refused to accept as violations of the provisions of the Covenant certain social or religious customs and practices that run counter to human rights (female genital mutilation, honour and ritual killings, attacks against persons with albinism and many others). Therefore, the fact that the authors invoke a violation of their religious beliefs does not necessarily lead to the conclusion that their rights have been violated.
6. Both authors are nationals of France born and domiciled in France. Yet, they refuse to abide by the prevalent legislation of the State party concerned, although they acknowledge that they belong to a minority of Muslim women who wear the full-face veil. According to a parliamentary commission that studied the matter, fewer than 2,000 women are concerned (paras. 3.3 and 3.14), which constitutes a tiny minority (para. 3.9). They consider that such a tiny minority can impose their beliefs on the rest of the population, but do not wish to acknowledge the same right to the rest of the population, which, in terms of a proportionality test, seems quite disturbing, especially as both authors can use, still within the observance of their religious beliefs, other less rigorous and extreme forms of dressing, such as a headscarf. This extreme and radical form of religious belief should, in my view, be considered with caution so as to allow the Committee to reach a fair and reasonable decision, which unfortunately, in the present case, did not occur.
7. When one encounters a given society, the need for respecting its habits and customs should be a natural concern, as well as respect for social predominant values. Even more so, when one has a standing relationship with such a society, as is the case for both authors. Yet the authors refuse to accept this.
8. It falls within the legitimate powers of each State to democratically define the legislative framework of their societies, while respecting their international obligations. The State party has carefully done so. Act No. 2010-1192 was passed unanimously (bar one vote)

by the National Assembly and Senate after a wide-ranging democratic debate. A parliamentary task force was set up involving elected representatives from across the political spectrum, which proceeded to hear many persons of diverse opinions, including both Muslim and non-Muslim women and persons from civil society (para. 5.1).¹ On 11 May 2010 – prior to the adoption of the law – the National Assembly adopted a resolution in which it said that radical practices detrimental to human dignity and equality between men and women, including the wearing of a full-face veil, were contrary to the values of the Republic, and called for the implementation of all possible measures to ensure the effective protection of women subjected to violence or pressure, including by being forced to wear a full-face veil (para. 5.2).²

9. The general ban introduced by the Act is limited in scope, given that only the concealment of the face is prohibited. Sanctions are measured, lawmakers having prioritized the role of education (para. 5.3).³ The ban covers any article of clothing intended to conceal the face in public spaces, regardless of the form it takes or the reason for wearing it (para. 5.5),⁴ and does not target any specific article of clothing and makes no distinction between men and women (para. 5.11).⁵ Therefore, no special treatment is reserved for garments worn for religious or cultural reasons and only the most radical form of clothing that makes the person invisible in public is affected. The ban cannot restrict the exercise of religious freedom in places of worship open to the public (para. 5.9).⁶ Exemptions from the Act include clothing worn for health or professional reasons, or as part of sporting, artistic or traditional festivities or events, including religious processions, or that otherwise is legally authorized (para. 7.2),⁷ which confirm the general and reasonable character of the ban. A circular of 2 March 2011 provided a comprehensive explanation of the scope and modalities for the application of the law, complemented by a campaign in public places and a leaflet available in government offices, as well as an educational website. Moreover, the law provided for a period of six months from the time of its enactment to its entry into force to meet the predictability requirement (para. 5.6).⁸

10. The Act pursues a legitimate aim, the protection of the rights and freedoms of others and the protection of public order, as clearly defined in the Act's preamble, which reaffirms the values of the Republic and the requirements of living together (para. 5.7).⁹ The European Court of Human Rights, in its judgment in *S.A.S. v. France*, accepted the observance of the minimum requirements of life in society as part of the protection of the rights and freedoms of others and so concluded that the ban imposed was proportionate to the aim pursued (paras. 140–159).

11. Public safety and public order require that everyone can be identified if need be, to prevent attacks on the security of persons and property and to combat identity fraud. This implies that people must show their faces, a vital concern in the context of current international terrorist threats (para. 5.8).¹⁰ The Committee, failing to address the underlying problem properly, does not seem to have sufficiently weighed this last requirement (para. 7.7).¹¹

12. It is true that the European Court of Human Rights, in its judgment in the *S.A.S. v. France* case, dismissed the argument that the ban was necessary in a democratic society for public safety, since “a blanket ban on the wearing in public places of clothing designed to conceal the face can be regarded as proportionate only in a context where there is a general threat to public safety” (para. 139). However, since the judgment was delivered, France has experienced several terrorist attacks by Al-Qaida and Da'esh: Île-de-France in January 2015

¹ *Yaker v. France* (CCPR/C/123/D/2747/2016), para. 7.1.

² *Ibid.*, para. 7.2.

³ *Ibid.*, para. 7.3.

⁴ *Ibid.*, para. 7.5.

⁵ *Ibid.*, para. 7.11.

⁶ *Ibid.*, para. 7.9.

⁷ *Ibid.*, para. 8.2.

⁸ *Ibid.*, para. 7.6.

⁹ *Ibid.*, para. 7.7.

¹⁰ *Ibid.*, para. 7.8.

¹¹ *Ibid.*, para. 8.7.

(20 killed and 22 injured), Paris in November 2015 (137 killed and 368 injured) and Nice in July 2016 (87 killed and 434 injured). In 2017, a total of 205 foiled, failed and completed terrorist attacks were reported by nine European Union member States (France experienced 54 attacks). In 2017, a total of 975 individuals were arrested in the European Union for terrorism-related offences. Most arrests (705 out of 791) were related to jihadist terrorism (123 women, of whom 64 per cent held the citizenship of a European Union member State and were born in the Union). France alone accounted for 411 arrests and 114 convictions. As for the number of suspects arrested for religiously inspired/jihadist terrorism (705), France accounted for 373.¹² In this context, it is of extreme importance to quickly identify and locate possible suspects, since they travel through different countries to arrive at their destination and may avail themselves of the niqab to go unnoticed. Therefore, in the current circumstances, the ban imposed seems proportionate to the aim pursued by the Act, although it should be subject to periodic risk assessments (art. 7 of the Act).

13. In contrast to the view of the majority of the Committee (para 7.16), I believe that the sanctions are measured. Although they are of a criminal nature in France, in other countries they would probably be administrative fines. Sanctions comprise a category two fine (maximum €150), a moderate sanction that can, however, be replaced by a mandatory citizenship course. If, however, the person refuses to abide by the law, what should the State do? Accept such a behaviour? In the *Yaker* case, the author was sentenced twice, the second time because she refused to remove her full-face veil at the security checkpoint to enter the court. Is it reasonable to force a judge to accept persons that they are going to judge to have their faces covered during a trial? Such a demand will probably not be accepted in any court, in whichever country. Furthermore, both cases were tried by a community court, which confirms, if need be, the minor gravity of the violation. Sanctions are thus not disproportionate.

14. Finally, as regards the allegation that penalties have been imposed in particular on Islamic women, the reason seems obvious: they violated the ban. Would one consider, for instance, the prosecution of drunk drivers or drug traffickers as disproportionately affecting them? Is this not just the result of law enforcement policy?

15. I would therefore conclude that articles 18 and 26 of the Covenant were not violated. Rejecting the ban could, regrettably, be seen by some States as just a step away from accepting the imposition of a full-face veil policy.

¹² European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018* (The Hague, 2018).