



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General*
27 September 2011
Chinese
Original: French

人权事务委员会

第一〇二届会议

2011 年 7 月 11 日至 29 日

意见

第 1876/2009 号来文

提交人: Ranjit Singh (由 Christine Bustany、O'Melveny 和 Myers 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 法国

来文日期: 2008 年 12 月 15 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据委员会《议事规则》第 97 条做出的决定, 于 2009 年 2 月 22 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见的通过日期: 2011 年 7 月 22 日

事由: 关于拒绝更换缺少免冠身份证照片的居留证

程序性问题: 未用尽国内法律救济手段

实质性问题: 宗教自由、不受歧视、行动自由

《公约》条款: 第二、十二、十八和二十六条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款 b 项

2011 年 7 月 22 日, 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了附件所载的委员会就第 1876/2009 号来文提出的意见。

[附件]

* 根据人权事务委员会的决定公布。

附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第4款在第一〇二届会议上

通过的关于

第 1876/2009 号来文的意见**

提交人: Ranjit Singh (由 Christine Bustany、O'Melveny 和 Myers 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 法国

来文日期: 2008 年 12 月 15 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，
于 2011 年 7 月 22 日举行会议，

结束了 Ranjit Singh 先生根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》
提交人权事务委员会的第 1876/2009 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人、其律师和缔约国提出的全部书面资料，

通过了如下的意见：

根据《任择议定书》第五条第4款

1.1 来文提交人是 Ranjit Singh 先生，印度锡克族，从 1992 年起以难民身份居住在法国。他声称因所涉缔约国违反《公民权利和政治权利国际公约》第二、十二、十八和二十六条而成为受害者。¹ 提交人由 Christine Bustany 律师(O'Melveny 和 Myers)代理。

1.2 2010 年 7 月 23 日，主席以委员会的名义做出如下决定：可否受理应在结合案情的基础上进行审议。

** 参加本来文审查的委员会委员有：阿卜杜勒法塔赫·奥马尔先生、拉扎里·布兹德先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、海伦·凯勒女士、拉杰苏默·拉拉赫先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、杰拉尔德·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

根据委员会《议事规则》第 90 条，克里斯蒂娜·沙内女士没有参加通过本决定的会议。

由委员会委员费边·奥马尔·萨尔维奥利先生签署的个人意见文件附在本决定后。

¹ 《公约》与《议定书》在法国的生效日期分别为 1981 年 2 月 4 日和 1984 年 5 月 17 日。

提交人陈述的事实

2.1 提交人为一名印度公民，自 1992 年开始享有难民身份，拥有法国长期居留证。2002 年，需更换长期居留证。2002 年 2 月 13 日，提交人提交了更换其居留证的申请，和上一次申请一样，附带着两张本人佩戴头巾的身份证照片。2002 年 2 月 22 日，提交人得到巴黎市警察局的通知，其提交的照片不符合 1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令(规定了外国人入境和居留法国的条件)第七条和第八条的规定，即要求所有个人拍摄“免冠”正面照片。2002 年 4 月 11 日，提交人向巴黎警察局寄信，请求免除法令中的规定，2002 年 5 月，其请求遭到拒绝。随后，提交人于 2002 年 7 月 12 日致信内政部，要求其允许在身份证照片中佩戴头巾。但至今未得到回复。

2.2 2006 年 7 月 20 日，巴黎市行政法庭驳回了提交人关于不满当局拒绝更换其居留证的上诉。2007 年 5 月 24 日，巴黎市行政上诉法院驳回其上诉。2007 年 8 月，提交人向国务委员会提出上诉，2009 年 4 月 23 日，上诉被驳回。

申诉

3.1 提交人解释说，佩戴头巾是一项宗教义务，是其所信奉的宗教——锡克教²的组成部分。这是表明锡克教徒身份的方式，与个人信仰和身份紧密相连。摘下头巾被认为是背弃信念的行为，被其他人错误的使用头巾也被视为遭受了极大的侮辱。对锡克教徒而言，以“免冠”形象出现在公共场合是一种耻辱，“免冠”身份证照片每次都会引起羞愧感和卑鄙感。³并非只是在拍摄免冠照片的时候，重要的是，缔约国每次要求 Singh 先生证明其身份的时候，将使其不断的蒙受羞辱。有鉴于此，提交人拒绝服从拍摄居留证照片时摘下头巾的规定。

3.2 提交人认为，1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令(要求所有居留证身份证照片必须为申请人的“免冠”正面照)并未考虑锡克族人需要在公共场合始终佩戴头巾的宗教信仰。提交人声称因缔约国违反第十八条第 2 款的规定而成为间接歧视的受害者。⁴提交人称，若没有居留证，他将被视为法国境内的非法居民，并因此无法享受免费的公共医疗服务。⁵

3.3 此外，因法国政府拒绝更换其居留证，提交人已无法获得失业津贴、房屋补助和老年人交通优惠。而根据法国法律，提交人不稳定的经济状况使其有权获得房屋补贴和失业津贴等政府援助。提交人最后一次获得上述援助是在 2005 年

² 《锡克教行为准则》，Sikh Rehat Maryada, 第四部分，第十章，第十六条 t 款。

³ 提交人提及若干个更改本国法律，承认锡克教徒佩戴头巾的必要性，例如加拿大、美国、德国、英国。提交人同样提及联合国已允许锡克教徒在执行维和任务时佩戴头巾，而非非头盔。

⁴ 参见第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993 年)，第 5 段。

⁵ 提交人引用了巴黎医院公共援助报告，该报告可以证明因提交人未更换居留证，而完全丧失获得医疗保险的权利。

5 月，在其因拒绝摘下头巾拍摄身份证照片而被驱逐之前。提交人指出，对其撤销发放社会补助，而其他处于类似经济条件下的法国居民却享有补助，这一事实已构成间接性歧视，是第十八条第 2 款所禁止的。⁶

3.4 提交人指出，《公约》第十八条第 3 款所限制的宗教行为仅包括那些法律明确规定的行为，以及那些对实现第十八条第 3 款所列某一目的构成必要条件的行为。⁷ 提交人认为，“免冠”身份证照片很有可能使其在未来多次违背教规，因为只有摘下头巾才能更好的进行照片和真人的比对。提交人承受的羞辱可能是两方面的：每次权力机关要求其摘下头巾进行身份确认的时候，以及每次法国当局对其“免冠”照片进行审查的时候。这种重复性的羞辱与确认身份的目的之间是不成比例的。提交人认为，要求拍摄“免冠”照片并非是维护公共安全的必要措施。缔约国要求“免冠”照片，但却不反对照片中人留有遮盖了半张脸的胡须。提交人第一张居留证上的照片是佩戴着头巾的，当时规定“免冠”照片的 1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令已经实施。提交人还指出，其他欧洲国家都曾向锡克人签发过居留证，⁸ 证件上的照片是佩戴着头巾的，很难理解为何一位戴头巾的人在其他欧洲国家均可进行身份确认，而法国却不能。

3.5 提交人指出，鉴于其始终戴着头巾，当局认为头巾会妨碍脸部特征的识别，从而使身份确认过程复杂化的言论是不成立的。与免冠照片相比，佩戴头巾的照片反而更容易进行身份识别。提交人认为，要求其在拍摄身份证照片时摘下头巾与确认身份的目的不相符。⁹

3.6 提交人还指出，在拒绝更换其居留证的同时，缔约国违反了《公约》关于行动自由的第十二条的规定。没有新的居留证，提交人便无法取得有效的交通文件，也就无法离开法国。¹⁰

3.7 提交人认为，除此之外，要求拍摄“免冠”身份证照片还违反了《公约》第二十六条。既然佩戴头巾是锡克人的身份组成部分，那么法国当今所执行的 1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令则区别对待提交人和其他多数人群。¹¹ 提交人不得不在履行宗教义务和获得公共医疗服务中做出选择，而大多数法国公民则不被强制要求做出这样的选择。

⁶ 参见第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993 年)；也可参见第 931/2000 号来文，Hudoyberganova 诉乌兹别克斯坦，2004 年 11 月 5 日的意见，第 6.2 段和第 7 段。

⁷ 参见第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993 年)。

⁸ 例如德国、比利时、意大利、挪威、葡萄牙、瑞典。

⁹ 提交人引用 Phull 诉法国案例，第 35753/03 号诉状，CEDH 2005-I-2005 年 11 月 1 日，并认为，缔约国行为的最终目的与此案件不同，因为在 Phull 案件中，要求一名锡克人在机场安检时摘下头巾是为了保证其他乘客的安全，但在他向委员会提交的来文中写到，命令他摘下头巾的目的是为了进行身份确认。

¹⁰ 第 27 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999 年)，第 9 段。

¹¹ 参见第 18 号一般性意见，1989 年，第 9 段。

3.8 考虑到缔约国对于《公约》第二十七条的保留，提交人认为，其来文可以为委员会提供一个机会，以阐述其关于在法国遵守少数民族权利的担忧，¹² 以及承认锡克族是一个宗教和人种意义上的少数民族。¹³

缔约国对于来文可受理性的意见

4.1 2010 年 4 月 22 日，缔约国对来文的可受理性提出质疑，对提交人所呈交的事实进行澄清，并指出，根据 1945 年 11 月 2 日第 45-2658 号法令第 15-10° 条的现行规定(关于外国人入境和居留法国的条件)，提交人在 1992 年曾收到一张居留证，有效期为十年。在其更换申请中，提交人拒绝提交从 1994 年开始施行的，1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令第 11-1 条(关于外国人入境和居留法国的条件)所规定的正面“免冠”照片。2002 年 7 月 12 日，内政部隐性驳回了提交人的上诉。2007 年 5 月 24 日，巴黎市行政上诉法院驳回其上诉，并裁定：被质疑的规定不会单纯因为提交人在接受检查的时候佩戴头巾而在本质上将身份确认复杂化，并且不会在检查的过程中产生必然的摘下头巾的义务。缔约国坚决认为，摘下头巾以拍摄“免冠”照片的规定并非与维护公共安全的目的不相符合，也不会导致歧视。

4.2 缔约国指出，提交人在国务委员会于 2009 年 4 月 23 日对其不满做出裁决之前向委员会提交文件。缔约国认为，提交人在国务委员会并未提及对《公约》的任何违反行为，仅援引了《欧洲保护人权与基本自由公约》第九条(宗教自由)和第十四条(不受歧视)。提交人并未向欧洲人权法院提交文件，显然是认为该法院的判例对其不利。2008 年 11 月 13 日，欧洲人权法院明确宣布，在国务委员会做出判决之后提交理由不充分的诉状将被认定为是对《宪法》第九条和第十四条的侵犯。¹⁴ 缔约国得出的结论是，提交人选择只向委员会递交诉状，是希望得到与欧洲人权法院所做判决不同的结果。缔约国认为，由于《公约》的特殊性，欧洲人权法院的判例在委员会没有换位的可能，提交人本应在国务委员会上援引《公约》。

4.3 至于所谓的对《公约》第十二条的违背，缔约国认为，无论是从广义的还是狭义的《公约》条款依据来看，提交人从未在国内法庭上提出与行动自由相关的不满。因此，这种不满不应予以受理。

¹² 经济、社会和文化权利委员会的结论意见，E/C.12/1/Add. 72, 2001 年，第 15 段和第 25 段。

¹³ 他引用 Mandla 诉上议院 Dowell Lee 的判决，联合王国，[1983] AC 548。

¹⁴ 2006 年 12 月 15 日国务委员会的判决，Association United Sikhs 诉 Singh Mann 先生(第 289946 号判决)；欧洲人权法院的判决，2008 年 11 月 13 日第 24479/07 号。

缔约国对于来文内容的意见

5.1 2010 年 8 月 23 日，缔约国曾对其内容发表过意见。缔约国认为，提交人引用的第 931/2000 号来文 Hudoyberganova 诉乌兹别克斯坦案件¹⁵ 不能与其状况相提并论。与所引用的案例相反，提交人并未禁止佩戴或穿着任何宗教服饰。提交人只是被要求提供“免冠”身份证照片用来制作居留证件，仅仅涉及在拍摄照片时暂时的摘下一件宗教服饰。缔约国重申欧洲人权法院的判例，该法院坚决认为，《欧洲保护人权与基本自由公约》第九条(思想、意识和宗教自由)不保护任何以宗教或信仰为由，或受其影响的行为，也不允许任何个人以宗教信仰的行为方式为由，逃避合法条例的约束。¹⁶ 例如，该法院认为，要求伊斯兰教女大学生提供“免冠”身份证照片才能颁发毕业证书，¹⁷ 或者在机场安检或领事馆安检时要求一个人摘下头巾或面纱，¹⁸ 都不构成对其宗教自由权利的侵犯。

5.2 缔约国指出，在另一宗与提交人十分相似的案件中，起诉人声称，驾驶执照中必须张贴“免冠”照片的要求对其私生活和宗教信仰自由造成侵犯，欧洲人权法院认为该上诉“明显理由不充分”，予以驳回(第 24479/07 号判决)，该案件并未告知政府。欧洲人权法院认为，“免冠”身份证照片对于负责公共安全和维护公共秩序的国家机关来说是必要的，实施管理的方法由国家酌情处理。该法院同样认为，为进行检查或者为制作驾驶执照而要求摘下头巾是一种临时性措施。

5.3 缔约国援引《公约》第十八条第 3 款，以及委员会第 22 号一般性意见，¹⁹ 该意见阐述了国家可以对宗教自由附加的约束条件。缔约国认为，被质疑的措施早已在法律中明文规定，尤其是 1946 年 6 月 30 日法令第 11-1 条(1994 年制定)。提供两张“免冠”身份证照片的要求可以降低走私或伪造居留证的危害，有益于维护公共秩序和公共安全。缔约国还认为，此项规定可以避免行政机关陷入复杂的评估考量，即确定这种或那种帽子可以遮盖面部多少比例，从而使某人在进行身份确认时感受到多大程度的舒适度，因此该规定也保证了安全和法律面前人人平等。

5.4 在承认拍摄“免冠”证件照的要求可能对某些人造成限制的同时，缔约国还要指出，这种限制是有限的。热衷于佩戴头巾的人不会被强迫永久性的或重复性的摘下头巾，只是在拍照照片的时候暂时性的摘下头巾。缔约国认为，给提交

¹⁵ 参见第 931/2000 号来文，Hudoyberganova 诉乌兹别克斯坦，2004 年 11 月 5 日意见。

¹⁶ Leyla Sahin 诉土耳其，第 44774/98 号判决，CEDH 2005 XI, 第 104 段。

¹⁷ Karaduman 诉土耳其，第 16278/90 号判决，1993 年 5 月 3 日委员会的决定，决定与报告 74,第 93 段；Araç 诉土耳其，第 9907/02 号判决，2006 年 12 月 19 日。

¹⁸ Phull 诉法国，第 35753/03 号判决，CEDH 2005 I; El Morsli 诉法国，第 15585/06 号判决，2008 年 3 月 4 日。

¹⁹ 第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993 年)，第 8 段。

人带来的诸多不便必须与公共利益相平衡，也就是要抵制证件的伪造。另外，某些国家在此领域采取不同措施的事实并不能作为合理的理由，提交人曾被允许在居留证上张贴佩戴头巾的照片也不能作为合理的理由。总之，缔约国坚决认为，提交人并未因违反《公约》第十八条而成为受害者，国内法律因其能够维护公共安全和秩序而被认定为合理的，所使用的方法也符合预期目的。

5.5 关于对缔约国违反《公约》第二条和第二十六条的不满，缔约国援引委员会第 18 号一般性意见，²⁰ 认为提交人没有受到任何的不平等待遇，因为 1946 年 6 月 30 号法令毫无差别的适用于所有居留证申请者。缔约国强调，在此案件中，由于某些人的宗教主张，而允许其不遵守那些为维护公共秩序和安全而对所有人具有强制力的规定是不合理的；采取某些有利于弱势群体的措施也是不合理的，这样才能减少或消除那些将导致歧视现象的出现或有助于歧视现象长期存在的条件。²¹ 至于提交人在失去若干社会补助权利方面的控告，缔约国明确指出，某些补助需要以长期居住为基本条件，其他补助则不需要，例如国家医疗补助、急救费用、与工伤或职业疾病相关的补助。此外，缔约国强调，提交人自己应对现状负责。因此，缔约国认为提交人并没有因为缔约国违反《公约》第二条和第二十六条而成为受害者。

5.6 缔约国指出，提交人关于《公约》第十二条的指控并未涉及与其他指控不同的问题，对其行动自由的限制是由于未向提交人签发居留证，而这又是因为提交人拒绝遵守签发居留证时所应遵守的一般性条例。总之，缔约国坚决认为，委员会应以理由不充分为由，驳回提交人关于因缔约国违反《公约》第二、十二、十八和二十六条而成为受害者的指控。

提交人对缔约国关于来文可受理性以及内容的意见的评论

6.1 2011 年 1 月 3 日，提交人指出，根据《任择议定书》第五条第 2 款 b 项，已满足用尽国内法律救济手段的准则。在其首次于 2008 年 12 月 15 日提交的英文诉状中，提交人提及了委员会的判例，根据这一判例，用尽国内法律救济手段的要求并不强制起诉人必须获得国家最高法院的裁定。若所有法律救济手段已被同类案件的另一起诉人用尽，那么即可应用这一例外。²² 事实上，2006 年 12 月 15 日，国务委员会已做出决定，执行一项在适用于几乎相同情况的法律。法国当局曾因为身份证照片上的起诉人头戴锡克族头巾而拒绝更换其驾驶执照。2010 年 1 月 26 日，在提交人首次提交的法文诉状中，他提到了国务委员会于 2009 年 4 月 14 日做出的否定性决定。关于其在国家法庭上援引的各项条款，提交人指出，根据委员会的判例，他必须要在国家法庭上援引最重要的法令，为达成《任择

²⁰ 第 18 号一般性意见，不受歧视(1989 年)，第 7 段。

²¹ 第 18 号一般性意见，不受歧视(1989 年)，第 8 段和第 10 段。

²² 参见第 024/1977 号来文，Lovelace 诉加拿大，1981 年 7 月 30 日意见。

议定书》的目标，必须不能援引《公约》中的条款。²³ 提交人在国务委员会上指出，自己的宗教自由权利被侵犯，不受歧视原则遭到践踏，他的起诉是建立在与呈交给委员会的事实同样的事实基础上。

6.2 关于其就《公约》第十二条的指控，提交人指出，委员会的判例规定，根据《任择议定书》第五条第2款b项的规定，明显无法获得的法律救助手段不需要用尽。²⁴ 提交人认为，若其提出侵犯行动自由的指控，国务委员会也不会做出其他的裁定结果，因为侵犯行动自由是与侵犯宗教自由紧密相关的。

6.3 关于来文的内容，提交人确信，根据《公约》第十八条的规定，缔约国并未在特殊案件中表现出1946年6月30日第46-1574号法令的法律目的，以及对其宗教自由的限制比例的必要性。²⁵ 缔约国声称，“免冠”身份证照片可以减少走私或伪造居留证的危害，但是，缔约国未提出任何论据，证明为达到这一目的而采取此措施的必要性。提交人重申，要求“免冠”身份证照片是专制的，因为在某些情况下，帽子并不妨碍身份确认。提交人坚决认为，与那些通过剪发、留长发、染发、剪短或蓄留胡须，对胡须染色、佩戴假发、变秃顶、画浓妆的方式严重改变外貌的人不同，始终戴在头上的头巾绝不会妨碍对其佩戴者的身份确认工作。

6.4 1992年，提交人曾被允许在拍摄其第一张居留证的身份证照片时佩戴头巾，当时要求“免冠”照片的1946年6月30日第46-1574号法令已经开始实施。在其居留证的十年有效期内，提交人未遭遇过任何身份确认的不便。另外，同样面临着走私和公共安全危害的其他大多数欧洲国家都允许身份证明文件上张贴佩戴宗教头饰的照片。关于缔约国提出的“此项规定可避免行政机关陷入复杂的评估考量，即确定这种或那种帽子可以遮盖面部多少比例，从而使某人在进行身份确认时感受到多大程度的舒适度”的论断，提交人坚决认为，缔约国完全可以为行政机关制订相关指南，用来确定某种帽子是否遮盖了面部。²⁶

²³ 参见第273/1989号来文，B.d.b等人诉荷兰，1989年3月30日受理决定，第6.3段；第305/1988号来文，Van Alphen诉荷兰，1990年7月23日意见。

²⁴ 例如参见第1184/2003号来文，Brough诉澳大利亚，2006年3月17日意见，第8.6段；第1156/2003号来文，Escolar诉西班牙，2006年3月28日意见，第5.2段和第6段；第1036/2001号来文，Faure诉澳大利亚，2005年10月31日意见，第6.1段。

²⁵ 参见第202/1986号来文，Ato del Avellanal诉秘鲁，1988年10月28日意见，第14段；第30/1978号来文，Bleier诉乌拉圭，1982年3月29日意见，第13.1-13.3段；第107/1981号来文，Quinteros Almeida诉乌拉圭，1983年7月21日意见，第11段；第1085/2002号来文，Taright等人诉阿尔及利亚，2006年3月15日意见；第146/1983和148-153/1983号来文，Baboeram-Adhin等人诉苏里南，1985年4月4日意见，第14.2段。

²⁶ 例如参见美国对于美国护照申请人的指示，美国国务院，第7段：http://travel.state.gov/passport/get/first/first_830.html。

6.5 提交人认为，即使此项规定被认为是合理的，它也是不符合其预期目的。提交人重申，佩戴头巾是对其宗教的忠诚，他不接受缔约国提出的“暂时性限制”的言论。提交人指出，不佩戴头巾的照片是一张永久性的照片，是对其宗教和民族的侮辱。提交人还指出，“免冠”照片必然将使当局多次提出令其摘下头巾的要求，以更好的确认身份，即使当局不提出此类要求，提交人也会在每次被检查居留证时，感到屈辱和背弃信念，因为居留证上的照片是一张“免冠”照片。提交人强调，缔约国尚未证实颁布一条禁止任何人佩戴任何头饰的规定是可达到预期目的的，受限程度最低的措施。提交人认为，根据《公约》第十八条第3款，其已成为自身权利遭持续性侵犯的受害者。

6.6 提交人重申，其案例是可以与 *Hudoyberganova* 诉乌兹别克斯坦案件相比拟的，²⁷ 因为禁止在身份证照片上佩戴任何头饰(包括宗教头饰)就是禁止穿戴含有宗教意义的服饰。此外，与 *Hudoyberganova* 诉乌兹别克斯坦案件相仿，法国并未提出特别理由，用以证明提交人所受约束在第十八条第3款的意义上是必要性的。关于缔约国所引用的欧洲人权法院的判例，提交人强调，此判例不能与委员会判例相提并论，尤其考虑到欧洲人权法院赋予其成员国的酌情处理的权利。提交人认为，所引用的判例不能适用于他的案件，因为所提及的限制宗教自由的目的不是本案的重点。在 *Leyla Sahin* 诉土耳其案件中，²⁸ 欧洲人权法院牵涉了世俗化原则，宗教思想和两性平等；在 *Phull* 诉法国案件中，²⁹ 涉及了维护航空乘客的安全问题。在 *Shingara Mann Singh* 诉法国案件中，³⁰ 欧洲人权法院曾认定，要求一位锡克人拍摄“免冠”身份证照片以获得驾驶执照的规定是对其宗教自由的侵犯。需要指出的是，欧洲人权法院曾驳回此上诉，提交人认为，该法院区别对待其关于居留证身份证照片的案件。此外，欧洲人权法院并未对这一案件进行实质性的审查。

6.7 提交人重申，根据《公约》第二条和第二十六条的规定，自己已成为间接的受害者，因为1946年6月30日第46-1574号法令是中性的，是对法国的锡克少数民族的侮辱。³¹ 法国的大多数居民信奉基督教，不被要求佩戴宗教饰物，因此不会触犯此项规定。一旦提交人被认定证据确凿，受到歧视性待遇，缔约国必须证明这种影响是非歧视性的，或者这种歧视是合理的。尽管如此，缔约国仅论定此项规定不含歧视性目的，且未以歧视性方式予以实施，但这对于间接性歧

²⁷ 参见第931/2000号来文，*Hudoyberganova* 诉乌兹别克斯坦，2004年11月5日意见，第6.2段和第7段。

²⁸ *Leyla Sahin* 诉土耳其，第44774/98号判决，第104段，CEDH 2005 XI，特别参见法官Tukens的不同意见，第8段。

²⁹ *Phull* 诉法国，第35753/03号判决，CEDH 2005 I。

³⁰ *Shingara Mann Singh* 诉法国，第24479/07号判决，CEDH 1523, 2008年11月27日。

³¹ 参见第998/2001号来文，*Althammer* 诉奥地利，2003年8月8日意见，第10.2段；第208/1986号来文，*Bhinder* 诉加拿大，1989年11月9日意见。

视不构成决定性因素。³² 提交人强调，真正的平等对待并非是在所有人身上运用同一条规定，而是在相似的情况下运用同一条规定，在不用的情况下予以不同的对待。提交人指出，歧视对其所造成的影响持续不断，不能说他曾得到医务治疗，急救除外。提交人认为，其在对缔约国违反《公约》第十八条的指控中所提交的必要性和比例性意见同样适用于对缔约国违反《公约》第二条和第二十六条的指控。

6.8 关于对缔约国违反《公约》第十二条的指控，提交人重申，限制行动自由只能在当其成为维护国家安全的必要条件时才能成立，且所有的限制都应该最低程度的打扰那些可以帮助其获得预期效果的人们。³³ 提交人再次重申其关于必要性和比例性的评论，并坚决认为其因缔约国违反《公约》第十二条而成为受害者。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，人权事务委员会必须根据其《议事规则》第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款 a 项的要求，委员会已断定同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 关于用尽国内法律救济手段，委员会指出，缔约国声称在委员会审理期间，国务委员会并未对提交人的控告做出裁决，且提交人未在国务委员会上援引《公约》条款，仅引用了《欧洲保护人权与基本自由公约》第九条和第十四条。委员会进入诉讼程序，并提及在争端案件中，其力图在审查来文时确定是否用尽了法律救济手段。³⁴ 然而，2009 年 4 月 23 日，国务委员会驳回了提交人想最高法院的上诉。

7.4 委员会指出，根据《任择议定书》，提交人不必在国内法庭上援引《公约》中的特别条款，但必须在本质上提及受《公约》保护的权利。³⁵ 委员会注意到，提交人在国内法庭上已指出其受《公约》第二条、第十八条和第二十六条保护的宗教自由权利和不受歧视原则遭到侵犯。因此，根据《任择议定书》第五条第 2 款 b 项，委员会可以对来文内容进行审查。

³² 参见第 172/1984 号来文，Brooks 诉荷兰，1987 年 4 月 9 日意见，第 12.3-16 段；第 516/1992 号来文，Simunek 等人诉捷克共和国，1995 年 7 月 19 日意见，第 11.7 段。

³³ 第 27 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999 年)，第 12 段。

³⁴ 参见第 1228/2003 号来文，Lemercier 等人诉法国，2006 年 3 月 27 日受理决定，第 6.4 段；第 1045/2002 号来文，Baroy 诉菲律宾，2003 年 10 月 31 日意见，第 8.3 段；第 1069/2002 号来文，Bakhtiyari 诉澳大利亚，2003 年 10 月 29 日意见，第 8.2 段。

³⁵ 参见第 273/1989 号来文，B.d.b 等人诉荷兰，1989 年 3 月 30 日受理决定，第 6.3 段；第 305/1988 号来文，Van Alphen 诉荷兰，1990 年 7 月 23 日意见，第 5.5 段。

7.5 关于对缔约国违反《公约》第十二条的指控，委员会注意到，提交人在国内法庭上并未提及受《公约》第十二条保护的行动自由权利遭受侵犯。因此，委员会认为，在其声称的违反《公约》第十二条方面，国内法律救济手段并未用尽，因此，根据《任择议定书》第五条第 2 款 b 项，来文的此部分内容不予受理。

审议案情

8.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照缔约国提交的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会首先注意到，提交人坚决认为，根据《公约》第十八条的规定，为办理居留证而提供一张“免冠”身份证照片的要求侵犯了其宗教自由的权利，并且该要求对于维护公共安全和秩序不具有必要性，也不符合身份确认的目的。委员会还注意到，提交人认为，缺少居留证使其无法获得公共医疗服务及其他社会补贴。委员会同意注意到缔约国的言论，即认为在拍摄“免冠”身份证照片时摘下头巾的要求具有暂时性，符合维护公共安全和秩序的目的，且可以减少走私或伪造居留证的危害。

8.3 委员会援引关于《公约》第十八条的第 22 号一般性意见，认为宗教自由包括穿戴特殊的服饰或头饰。³⁶ 对锡克教要求其教徒在公共场合佩戴头巾的事实不予质疑。头巾被认为是一项宗教义务，也与个人身份紧密相连。因此，委员会认为，佩戴头巾是提交人的宗教所要求的行为，规定了外国人入境和居留法国条件的 1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令第 11-1 条(于 1994 年修订)由于要求居留证的身份证照片为“免冠”照片而构成对宗教自由权利的侵犯。

8.4 因此，委员会必须确定对提交人的宗教或信仰自由加以限制(第十八条第 1 款)是否得到《公约》第十八条第 3 款的允许。委员会注意到，“免冠”身份证照片的要求符合法律规定，不予质疑，且此要求所追求的目标就是维护公共安全和秩序。³⁷ 因此，应该由委员会来衡量此项限制对于预定目标是否是必要且合理的。委员会认识到，缔约国有必要为维护公共安全和秩序而采取管控措施，居留证身份证照片上显示的人实际上就是文件持有者。委员会还注意到，缔约国并未解释为何戴着锡克教头巾(遮盖住头部上方和额头，但脸部其他部位清晰可见)与“免冠”样貌相比，会令提交人的身份确认更加不便，因为提交人无论在任何时候都是戴着头巾的。此外，缔约国也没有使用特别的词语解释一张“免冠”照片是如何协助打击走私或伪造居留证的。因此，委员会认为，缔约国尚未证明对提交人施加的限制在《公约》第十八条第 3 款的意义上是必要的。委员会还注意到，即使要求摘下头巾拍摄身份证照片可以被称为一种暂时性措施，但此要求将会产生对提交人宗教自由的潜在性侵犯，因为提交人不戴宗教头巾的形象将会永

³⁶ 参见第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993 年)，第 4 段。

³⁷ 参见第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993 年)，第 8 段。

久的保留在身份证照片中，因此有可能在接受身份检查时被强制摘下头巾。因此，委员会的结论是，要求拍摄“免冠”居留证身份证照片的规定侵犯了提交人的宗教自由，在本案中构成对《公约》第十八条的违背。

8.5 在认定缔约国违反《公约》第十八条之后，委员会不再审查提交人对缔约国明显违背《公约》第二十六条规定的不受歧视原则的指控。

9. 人权事务委员会依《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示，缔约国存在违反《公约》第十八条的情况。

10. 根据《公约》第二条第 3 款 a 项规定，缔约国有义务向提交人提供有效补救，包括复查其更换居留证的申请，在遵守《公约》规定的前提下修订相关规范框架并应用于实际问题。缔约国有义务采取措施，防止今后再发生类似的违约情况。

11. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权决定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条规定，缔约国也已承认确保其境内或所有受其管辖的个人均享有《公约》承认的权利，并确保在认定违规之后，提供有效的且可执行的补救措施。委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布委员会《意见》。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中法文文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

附录

费边·萨尔维奥利先生的个人意见

1. 在第 1876/2009 号来文 Ranjit Singh 诉法国一案中，人权事务委员会裁定《公民权利和政治权利国际公约》第十八条受到违反，对此我完全同意。委员会正确地裁定，确立的事实显示，来文提交人的宗教自由权利受到了侵犯。
2. 但是，基于下述理由，我认为委员会在本案中应断定，缔约国还应该为违反《公约》第二条第 2 款承担责任，委员会应指出，关于有效的法律救济部分，缔约国应修改本国法律，以保持与《公约》的一致。

违法《公约》第二条第 2 款，以及委员会要求更确切的弥补措施的必要性

3. 自我本人成为委员会委员之日起，我坚决认为，对于由个人提交的来文，是可以根据与国家人权事务方面的国际责任相关的现行规范，对可能违法《公约》第二条第 2 款的行为进行审查；我本人没有理由抛弃在第 1406/2005 号来文的个人意见第 6 至 11 段中阐述的观点(关于对于规范性文件的国际责任；在来文是由个人提交时，委员会所拥有的执行第二条第 2 款的能力；指导委员会对是否发生了违反情况并做出判断并确认的解释准则；以及关于所要求补救措施的结果)：我愿重申上述观点。¹
4. 缔约国不能采取任何违背《公约》所承认的自由与权力的措施；我认为，已违法《公约》第二条第 2 款的规定。
5. 此外，在本案中，由于不利于 Ranjit Singh 先生的 1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令(规定外国人入境和居留法国的条件)已得到具体实施，故排除所有的民众诉讼可能。
6. 本法令规定，必须拍摄正面免冠照片；这条要求不存在于原始文件中，是在 1994 年增加的，对第 46-1574 号法令第 11-1 条的修订，缔约国对此明文强调加以承认(参见委员会意见第 4.1 段)。
7. 1994 年，在修订第 46-1574 号法令时，《公约》与《任择议定书》早已在法国执行。
8. 这条新的规定与其具体执行相独立，鉴于法国并未采取切实实行《公民权利和政治权利国际公约》第十八条的法律措施，构成了对《公约》第二条第 2 款的违反。提交人强调缔约国违反《公约》第二条，在本案的决定中，委员会对于违反此条的指控不发表任何评论。

¹ 参见在第 1406/2005 号来文 Anura Weerawansa 诉斯里兰卡一案中费边·萨尔维奥利先生部分持异议的个人意见。

9. 在具体案件中裁定第二条第 2 款遭到违反绝非纸上谈兵，而是有实际后果的，这体现在补偿方面，特别是防止类似事件再犯。在本案中，的确有人因一项与《公约》不符的法律标准的实施而受害，这使得任何与人权事务委员会理论上可做出的裁决相关的解释不成立。

10. 在意见的第 10 段中，委员会要求缔约国“在遵守《公约》规定的前提下修订相关规范框架并应用于实际问题”，这对于前面的判例而言是一个进步，但这一进步还远远不够。若缔约国“复审”相关规定但却不予以修改，结果将会是怎样的呢？一条委员会认为与《公约》不符的规定将会继续实行下去。

11. 委员会经常在其意见中指出，缔约国应确保“类似事件不再发生”；为发展委员会的工作，必须更加明确的指出，而不是泛泛的指出，确实需要采取的措施，从而避免类似违反事件不再发生；这将帮助成员国按照规定履行自由加入《公约》和《议定书》所带来的义务。

12. 在本案中，唯一的选择是：此项规定与《公约》不符，因此，委员会本应该指出的是，为确保此类事件不再发生，缔约国必须修改 1946 年 6 月 30 日第 46-1574 号法令，取消必须拍摄“免冠”照片的要求。在任何情况下，这都不会妨碍缔约国采取措施，正确的确认出个人身份，只要上述措施是符合《公约》第十八条第 3 款的要求。

费边·萨尔维奥利 (签名)

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中西班牙文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]
