



**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

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

Комитет по правам человека

Сто вторая сессия

11–29 июля 2011 года

Соображения

Сообщение № 1876/2009

<i>Представлено:</i>	Ранджитом Сингхом (представлен адвокатом Кристиной Бустани, адвокатская контора "О'Мелвени и Майерс")
<i>Предполагаемая жертва:</i>	Автор
<i>Государство-участник:</i>	Франция
<i>Дата сообщения:</i>	15 декабря 2008 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	Решение Специального докладчика в соответствии с правилом 97, препровожденное государству-участнику 22 февраля 2009 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	22 июля 2011 года

* Публикуется по решению Комитета по правам человека.

<i>Тема сообщения:</i>	Отказ в продлении срока действия удостоверения личности постоянно проживающего иностранца из-за отсутствия фотографии "с непокрытой головой"
<i>Процедурные вопросы:</i>	Неисчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	Свобода религии, недискриминация, свобода передвижения
<i>Статьи Пакта:</i>	2, 12, 18 и 26
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	5, пункт 2 б)

22 июля 2011 года Комитет по правам человека принял прилагаемый текст в качестве Соображений Комитета в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола в отношении сообщения № 1876/2009.

[Приложение]

Приложение

Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (сто вторая сессия)

относительно

Сообщения № 1876/2009**

<i>Представлено:</i>	Ранджитом Сингхом (представлен адвокатом Кристиной Бустани, адвокатская контора "О'Мелвени и Майерс")
<i>Предполагаемая жертва:</i>	Автор
<i>Государство-участник:</i>	Франция
<i>Дата сообщения:</i>	15 декабря 2008 года (первоначальное представление)

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

на своем заседании 22 июля 2011 года,

завершив рассмотрение сообщения № 1876/2009, представленного Комитету по правам человека от имени г-на Ранджита Сингха в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,

приняв во внимание всю письменную информацию, представленную ему автором сообщения и государством-участником,

принимает следующее:

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: г-н Абдельфаттах Амор, г-н Лазхари Бузид, проф. Корнелис Флинтерман, г-н Юдзи Ивасава, г-жа Хелен Келлер, г-н Раджсумер Лаллах, г-жа Зонке Занеле Майодина, г-н Джеральд Л. Нойман, г-н Майкл О'Флаэрти, г-н Рафаэль Ривас Посада, г-н Фабиан Омар Сальвиоли, г-н Кристер Телин и г-жа Марго Ватервал.

В соответствии со статьей 90 правил процедуры г-жа Кристине Шане не приняла участия в принятии настоящего решения.

Текст особого мнения, подписанного членом Комитета г-ном Фабианом Омаром Сальвиоли, приводится в добавлении к настоящему решению.

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1.1 Автор сообщения является г-н Ранджит Сингх, гражданин Индии сикхского происхождения, имеющий статус беженца по Франции с 1992 года. Он считает себя жертвой нарушения со стороны государства-участника статей 2, 12, 18 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах¹. Он представлен адвокатом г-жой Кристиной Бустани (адвокатская контора "О'Мелвени и Майерс").

1.2 23 июля 2010 года Председатель от имени Комитета принял решение о том, что вопрос о приемлемости должен рассматриваться совместно с вопросами существа.

Факты в изложении автора

2.1 Автор является гражданином Индии, имеющим статус беженца и удостоверение личности резидента, т.е. иностранца, постоянно проживающего во Франции с 1992 года. В 2002 году потребовалось продлить действие удостоверения личности. 13 февраля 2002 года автор подал ходатайство о продлении срока действия его удостоверения личности резидента и представил две своих фотографии в тюрбане, как это имело место при подаче его предыдущего ходатайства. 22 февраля 2002 года он был информирован Префектом Парижа, что представленные фотографии не соответствуют статьям 7 и 8 Указа № 46-1574 от 30 июня 1946 года, регламентирующего условия въезда и проживания иностранцев во Франции, который требует, чтобы на представляемых фотографиях человек был изображен в фас и "с непокрытой головой". 11 апреля 2002 года автор направил Префекту Парижа письмо с просьбой об освобождении от требований Указа, в чем ему было отказано в мае 2002 года. После этого он 12 июля 2002 года написал письмо Министру внутренних дел с просьбой разрешить ему сфотографироваться в тюрбане. Ответ он не получил.

2.2 20 июля 2006 года Парижский административный суд отклонил ходатайство автора, в котором он обжаловал отказ властей продлить срок действия его удостоверения личности иностранца, постоянно проживающего во Франции. 24 мая 2007 года Апелляционная палата Парижского административного суда отклонила его ходатайство. В августе 2007 года автор подал кассационную жалобу в Государственный совет, который 23 апреля 2009 года ее отклонил.

Жалоба

3.1 Автор разъясняет, что ношение тюрбана является религиозной обязанностью и неотъемлемым атрибутом сикхизма², религии автора сообщения. Оно является внешним проявлением сикхизма и неразрывно связано с верой и идентичностью. Снятие тюрбана может быть рассмотрено как отказ от своей веры, а неправомерное использование тюрбана третьими лицами является серьезным оскорблением. Появление в общественном месте "с непокрытой головой" представляет для сикхов большое унижение, и подобная фотография на удостоверении личности вызвала бы каждый раз чувство стыда и унижения³. Дело со-

¹ Пакт и Факультативный протокол к нему вступили в силу для Франции соответственно 4 февраля 1981 года и 17 мая 1984 года.

² Code sikh de conduite, Sikh Rehat Maryada, section 4, chapitre X, article XVI, alinéa t.

³ Автор ссылается на несколько стран, адаптировавших свое законодательство и признавших ту важность, которую сикхи придают ношению тюрбана, например на

стоит не только в том, что автор должен появиться с непокрытой головой во время фотографирования, а в том, что государство-участник по существу требует, чтобы г-н Сингх унижался каждый раз, когда его попросят предъявить свое удостоверение личности. По этой причине автор отказался выполнить требование: снять свой тюрбан для фотографирования на удостоверение личности резидента.

3.2 Автор утверждает, что Указ № 46-1574 от 30 июня 1946 года, требующий, чтобы на всех фотографиях, представляемых для выдачи удостоверения личности резидента, заявитель изображался в фас и "с непокрытой головой", не учитывает тот факт, что члены сикхской общины в силу своих религиозных верований связаны обязательством постоянно находиться с покрытой головой в общественных местах. Он заявляет, что является жертвой косвенной дискриминации со стороны государства-участника в нарушение пункта 2 статьи 18⁴. Он объясняет, что без удостоверения личности резидента он будет считаться незаконно проживающим на территории Франции. По этой причине он потерял доступ к бесплатной государственной системе медицинского обслуживания⁵.

3.3 Более того, поскольку французское правительство отказывается продлить срок действия его удостоверения личности резидента, автор больше не имеет доступа к пособию по безработице, жилищным льготам и льготному проезду на транспорте для пожилых людей. В то же время по французскому законодательству нестабильное финансовое положение автора дает ему право на социальную помощь в вопросах обеспечения жильем и на пособие по безработице. В последний раз автор получал такую помощь в мае 2005 года, после чего он был ее лишен вследствие его отказа снять свой тюрбан при фотографировании на удостоверение личности. Он утверждает, что лишение социальных выплат, которыми пользуются другие постоянно проживающие во Франции люди в аналогичных финансовых условиях, равносильно косвенной дискриминации, запрещенной согласно пункту 2 статьи 18⁶.

3.4 Автор подчеркивает, что в пункте 3 статьи 18 Пакта допускаются ограничения свободы исповедовать религию лишь в той мере, в какой это установлено законом или необходимо для достижения целей, указанных в пункте 3 статьи 18⁷. Он объясняет, что весьма вероятно, что его фотография на удостоверение личности "с непокрытой головой" будет, по-видимому, неоднократно приводить к требованиям снять тюрбан, чтобы лучше сравнить его лицо с фотографией. Тем самым автор будет сталкиваться с двойным унижением: каждый раз, когда власти будут требовать, чтобы он снял свой тюрбан для облегчения его идентификации, и каждый раз, когда его фотография "с непокрытой головой" будет изучаться французскими властями. Это повторяющееся унижение несоразмерно целям идентификации. Он утверждает, что требование фотогра-

Канаду, Соединенные Штаты, Германию, Соединенное Королевство. Он также ссылается на Организацию Объединенных Наций, которая разрешает сикхам в ходе миссий по поддержанию мира носить тюрбан вместо каски.

⁴ См. Замечание общего порядка № 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), пункт 5.

⁵ Он ссылается на доклад Дирекции государственных больничных учреждений в Париже, в котором устанавливается, что непродление срока действия удостоверения личности постоянно проживающего иностранца приводит к потере всех прав на медицинское страхование.

⁶ См. Замечание общего порядка № 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993); см. также сообщение № 931/2000, *Хадайберганава против Узбекистана*, Сообщения от 5 ноября 2004 года, пункты 6.2 и 7.

⁷ См. Замечание общего порядка № 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993).

фироваться "с непокрытой головой" не является необходимым для целей охраны общественной безопасности. Государство-участник требует предъявить фотографию "с непокрытой головой", но оно не возражает против бороды, прячущей половину лица. На своем первом удостоверении личности резидента он был изображен в тюрбане, в то время как Указ № 46-1574 от 30 июня 1946 года, содержащий требование о фотографии "с непокрытой головой", уже действовал. Он также отмечает, что другие европейские страны выдают аналогичные удостоверения личности с фотографиями сикхов, носящих тюрбан⁸, и что трудно понять, почему человек в тюрбане может считаться идентифицируемым в других европейских странах, но не во Франции.

3.5 Он утверждает, что разъяснение властей, согласно которому ношение тюрбана помешало бы им различить черты лица и усложнило бы идентификацию, несостоятельно, поскольку он носит свой тюрбан постоянно. Тем самым его будет легче идентифицировать на фотографии с тюрбаном, нежели на фотографии "с непокрытой головой". Он утверждает, что требование о снятии тюрбана на удостоверяющей личность фотографии несоразмерно целям идентификации⁹.

3.6 Он также утверждает, что, отказывая в продлении срока действия его удостоверения личности резидента, государство-участник нарушает статью 12 Пакта, касающуюся свободы передвижения. Без продления действия его удостоверения личности резидента автор не может получить действительные проездные документы и не может выехать из Франции¹⁰.

3.7 Кроме того, он утверждает, что требование быть изображенным "с непокрытой головой" на удостоверяющих личность фотографиях нарушает также статью 26 Пакта. В том виде, в каком он применяется французскими властями, Указ № 46-1574 от 30 июня 1946 года ставит его в другие условия, нежели большинство населения, поскольку ношение тюрбана является неотъемлемой частью идентичности сикха¹¹. Автор вынужден выбирать между своим религиозным долгом и доступом к государственной системе здравоохранения, тогда как необходимость такого выбора не стоит перед большинством французских граждан.

3.8 Принимая во внимание оговорку государства-участника в отношении статьи 27 Пакта, автор утверждает, что его сообщение представляет для Комитета возможность выразить свою озабоченность в том, что касается уважения прав меньшинств во Франции¹², и признать сикхскую общину в качестве этнического и религиозного меньшинства¹³.

⁸ Например, Бельгия, Германия, Италия, Норвегия, Португалия, Швеция.

⁹ Автор ссылается на дело *Phull c. France*, requête № 35753/03, CEDH 2005-I-01/11/05 и утверждает, что в его деле цель действий государства-участника является якобы иной, поскольку в деле Фюлла цель принуждения сикха к снятию его тюрбана во время проверки службами безопасности аэропорта состояла в обеспечении безопасности других пассажиров, в то время как в сообщении, находящемся на рассмотрении Комитета, целью принуждения к снятию тюрбана является идентификация личности.

¹⁰ Замечание общего порядка № 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), пункт 9.

¹¹ См. Замечание общего порядка № 18, 1989 год, пункт 9

¹² Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, E/C.12/1/Add. 72, 2001 год, пункты 15 и 25.

¹³ Он ссылается на постановление Палаты лордов по делу *Mandla c. Dowell Lee*, Royaume-Uni, [1983 год], AC 548.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 22 апреля 2010 года государство-участник оспорило приемлемость сообщения. Оно уточняет факты, представленные автором, и отмечает, что в 1992 году автор получил удостоверение личности резидента с десятилетним сроком действия в соответствии с положениями статьи 15/10 ордонанса № 45-2658 от 2 ноября 1945 года, касающегося условий въезда и проживания иностранцев во Франции. В своем ходатайстве о продлении срока действия удостоверения личности автор отказался представить фотографии в фас и "с непокрытой головой", требуемые с 1994 года согласно статье 11-1 Указа № 46-1574 от 30 июня 1946 года, регламентирующего условия въезда и проживания иностранцев во Франции. 12 июля 2002 года Министр внутренних дел имплицитно отклонил ходатайство автора. 24 мая 2007 года Апелляционная палата Парижского административного суда отклонила его апелляцию, постановив, что оспариваемые положения не могут затруднить идентификацию автора в силу одного лишь факта ношения им тюрбана в ходе проверки личности и необязательно повлекут за собой требование снять тюрбан во время этой проверки. Государство-участник утверждает, что единичный характер требования снять головной убор для фотографирования "с непокрытой головой" не является несоразмерным цели охраны общественной безопасности и не влечет за собой дискриминации.

4.2 Государство-участник утверждает, что автор обратился в Комитет до 23 апреля 2009 года, когда Государственный совет вынес решение по его апелляции. Оно утверждает, что в Государственном совете автор не поднял каких-либо вопросов относительно нарушений положений Пакта, а сослался на статьи 9 (свобода религии) и 14 (недискриминация) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, он не обратился в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), очевидно полагая, что судебные прецеденты этого суда не являются для него благоприятными. 13 ноября 2008 года ЕСПЧ заявил о явной необоснованности апелляционной жалобы на постановление Государственного совета, в которой утверждалось, что имело место нарушение статей 9 и 14 Конвенции¹⁴. Государство-участник утверждает, что выбор автора представить свое ходатайство исключительно в Комитет вызван его желанием добиться иного решения, нежели то, которое было вынесено ЕСПЧ. Государство-участник считает, что автор должен был сослаться на Пакт в ходатайстве на имя Государственного совета, поскольку решения ЕСПЧ в силу особенности Пакта не применимы в Комитете.

4.3 Что касается предполагаемого нарушения статьи 12 Пакта, то государство-участник утверждает, что автор ни разу не подавал жалобу на нарушение его свободы передвижения во внутренних судах ни в широком смысле, ни конкретно на основе положений Пакта. Поэтому эта жалоба не является приемлемой.

Замечания государства-участника относительно существа сообщения

5.1 23 августа 2010 года государство-участник представило свои замечания по существу сообщения. Оно считает, что сообщение № 931/2000 *Худайберганава против Узбекистана*¹⁵, на которое сослался автор, не применимо к его ситуации. В отличие от того дела, на которое он ссылается, автору не было запрещено носить какую-либо религиозную одежду. Его лишь попросили представить удостоверяющую личность фотографию "с непокрытой головой" для

¹⁴ Arrêt du Conseil d'Etat du 15 décembre 2006, *Association United Sikhs et M. Singh Mann* (n° 289946) ; arrêt de la CEDH, n° 24479/07 du 13 novembre 2008.

¹⁵ См. сообщение № 931/2000, *Худайберганава против Узбекистана*, Соображения от 5 ноября 2004 года.

оформления вида на жительство, что было связано лишь с одноразовым снятием религиозной одежды для целей фотографирования. Государство-участник ссылается на решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), постановившего, что статья 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (свобода мысли, совести и религии) не защищает любое деяние, мотивированное или вызванное религией или убеждением, и не наделяет лиц, действующих в соответствии со своими религиозными убеждениями, правом игнорировать правила, доказавшие свою обоснованность¹⁶. Он, например, постановил, что ни требование к студентке мусульманского вероисповедания представить фотографию на удостоверение личности "с непокрытой головой" для целей выдачи университетского диплома¹⁷, ни требование к какому-либо лицу снять свой тюрбан или покрывало в ходе проверки на предмет обеспечения безопасности в аэропортах или в помещении консульства¹⁸ не являются посягательством на осуществление права на свободу религии.

5.2 Государство-участник утверждает, что в деле, весьма похожем на дело автора, когда заявитель считал, что требование быть изображенным "с непокрытой головой" на фотографии на водительские права являлось посягательством на его частную жизнь и на свободу совести и религии, ЕСПЧ отклонил это ходатайство (№ 24479/07) как "явно не обоснованное" без направления его правительству. ЕСПЧ признал, что удостоверяющая личность фотография "с непокрытой головой" необходима для органов власти, на которых возложены обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка, а определение условий проведения соответствующих проверок передается на усмотрение государства. Он также вынес решение о том, что требование снять тюрбан в целях проверки или выдачи водительских прав носит единовременный характер.

5.3 Государство-участник ссылается на пункт 3 статьи 18 Пакта и Замечание общего порядка № 22 Комитета¹⁹, в котором оговариваются возможные ограничения со стороны государства в отношении свободы исповедовать свою религию. Оно утверждает, что оспариваемая мера предусмотрена законом, в частности статьей 11-1 Указа от 30 июня 1946 года, принятой в 1994 году. Требование представить две удостоверяющие личность фотографии "с непокрытой головой" вызвано стремлением ограничить возможности для мошенничества или фальсификации вида на жительство и оправдано с точки зрения как охраны общественного порядка, так и обеспечения общественной безопасности. Оно также считает, что это правило освобождает административные власти от необходимости выносить трудное суждение по вопросу о том, насколько тот или иной головной убор закрывает лицо и препятствует идентификации личности, что тем самым обеспечивает безопасность и равенство перед законом.

5.4 Признавая, что требование предъявить удостоверяющие личность фотографии "с непокрытой головой" может представлять для некоторых людей принуждение, государство-участник утверждает, что это принуждение носит ограниченный характер. От лиц, привыкших носить тюрбан, не требуется отказываться от этого окончательно или на регулярной основе, они должны лишь подчиниться одноразовому требованию для целей фотографирования. Оно также

¹⁶ *Leyla Sahin c. Turquie*, no. 44774/98, CEDH 2005 XI, par. 104.

¹⁷ *Karaduman c. Turquie*, no. 16278/90, décision de la Commission du 3 mai 1993, Décisions et rapports (DR) 74, p. 93 ; *Araç c. Turquie*, no. 9907/02, 19 Septembre 2006.

¹⁸ *Phull c. France*, no. 35753/03, CEDH 2005 I; *El Morsli c. France*, no. 15585/06, 4 mars 2008.

¹⁹ Замечание общего порядка № 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), пункт 8.

утверждает, что возможные неудобства для автора должны уравновешиваться соображениями общей заинтересованности в борьбе с фальсификацией видов на жительство. Кроме того, тот факт, что некоторые государства приняли иные меры в этой области, не может служить обоснованием, как и то обстоятельство, что раньше автору было разрешено представлять фотографии для вида на жительство в тюрбане. В заключение государство-участник заявляет, что автор не был жертвой нарушения статьи 18 Пакта, поскольку соответствующие нормы внутреннего законодательства оправданы в силу соображений охраны безопасности и общественного порядка, а применяемые методы соразмерны преследуемым целям.

5.5 Что касается жалобы в связи с нарушением статей 2 и 26 Пакта, то государство-участник ссылается на Замечание общего порядка № 18 Комитета²⁰ и утверждает, что автор не был подвергнут какой-либо дискриминации, поскольку Указ от 30 июня 1946 года применяется в отношении всех лиц, подающих ходатайство о выдаче удостоверения личности резидента, без проведения каких-либо различий. Государство-участник подчеркивает, что в данном деле не оправдано освобождать отдельных лиц в силу их религиозных убеждений из-под действия норм, применимых ко всем в целях поддержания общественного порядка и общественной безопасности, так же как и принимать меры в отношении групп лиц, находящихся в неблагоприятном положении, в целях смягчения или устранения условий, порождающих дискриминацию или способствующих ее сохранению²¹. Относительно жалобы автора в связи с утратой права на ряд социальных льгот оно уточняет, что некоторые льготы предоставляются лишь лицам с надлежащим образом оформленным видом на жительство, однако ряд льгот не подпадает под это условие, что, например, относится к государственной медицинской помощи, оказанию неотложной помощи или выплатам, связанным с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием. Кроме того, государство-участник подчеркивает, что автор сам несет ответственность за то, что оказался в таком положении. В силу вышесказанного оно считает, что автор не был жертвой нарушения статей 2 и 26 Пакта.

5.6 Государство-участник утверждает, что жалоба автора по статье 12 Пакта не затрагивает какого-либо вопроса, отличного от тех, которые были подняты в связи с другими жалобами, а ограничения свободы передвижения, могущие возникнуть в связи с невыдачей автору разрешения на жительство, вызваны его отказом соблюдать общие нормы выдачи упомянутых документов. В заключение государство-участник утверждает, что Комитет должен отклонить жалобы автора о нарушении статей 2, 12, 18 и 26 Пакта как необоснованные.

Комментарии автора в отношении замечаний государства-участника, касающихся приемлемости и существа сообщения

6.1 В своем представлении от 3 января 2011 года автор утверждает, что требование исчерпания внутренних средств правовой защиты в соответствии с пунктом 2 б) статьи 5 Факультативного протокола было полностью выполнено. В своем первоначальном представлении на английском языке 15 декабря 2008 года он сослался на предыдущее решение Комитета, согласно которому требование исчерпания всех внутренних средств правовой защиты может не предполагать обязательного получения заявителем решения самой высокой национальной судебной инстанции. Это исключение применяется в тех случаях, когда все средства правовой защиты были уже исчерпаны другим заявителем по

²⁰ Замечание общего порядка № 18, недискриминация (1989 год), пункт 7.

²¹ Замечание общего порядка № 18, недискриминация (1989 год), пункты 8 и 10.

тому же вопросу²². 15 декабря 2006 года Государственный совет действительно вынес решение о применении весьма близкого закона к почти аналогичным обстоятельствам. Французские власти отказали в продлении срока действия водительских прав, поскольку на представленных заявителем удостоверяющих личность фотографиях он был изображен в сикхском тюрбане. 26 января 2010 года при представлении перевода на французский язык первоначальной жалобы автор принял к сведению отрицательное решение Государственного совета от 14 апреля 2009 года. Что касается положений, на которые он сослался в национальных судах, автор напоминает о правовой практике Комитета, согласно которой автор сообщения должен ссылаться в национальных судах на свои права по существу и не должен для целей Факультативного протокола ссылаться на статьи Пакта²³. Автор сослался в Государственном совете на нарушения его свободы религии и принципа недискриминации, и его жалоба основывалась на тех же фактах, что и жалобы, представленные Комитету.

6.2 Относительно своей жалобы согласно статье 12 Пакта автор напоминает предыдущие решения Комитета, в которых указывается, что средства правовой защиты, которые явно не имеют никаких шансов на успех, не должны исчерпываться согласно пункту 2 b) статьи Факультативного протокола²⁴. Он утверждает, что результат решения Государственного совета не был бы иным, если бы он подал жалобу на нарушение свободы передвижения, поскольку это нарушение тесно связано с нарушением его свободы религии.

6.3 Что касается существа сообщения, то автор утверждает, что государство-участник не доказало с учетом обстоятельств данного дела законной цели Указа № 46-1574 от 30 июня 1946 года и необходимость и соразмерность ограничения его свободы религии в соответствии со статьей 18 Пакта²⁵. Государство-участник отмечает, что требование быть изображенным на удостоверяющей личность фотографии "с непокрытой головой" направлено на ограничение рисков мошенничества или фальсификации разрешений на жительство, но в то же время не приводит никаких доводов относительно необходимости этой меры для достижения указанной цели. Автор вновь заявляет, что требование быть изображенным на удостоверяющих личность фотографиях "с непокрытой головой" является произвольным и применяется также к ситуациям, когда головной убор не является препятствием для идентификации. Автор утверждает, что тюрбан, который носится постоянно, ни в коей мере не затрудняет идентификации лица, которое его носит, в отличие от идентификации лиц, которые радикально меняют свою внешность, состригая свои волосы или бороду, отпуская

²² См. сообщение № 024/1977, *Лавлейс против Канады*, Соображения от 30 июля 1981 года.

²³ См. сообщение № 273/1989, *Б.д.Б и пр. против Нидерландов*, решение о неприемлемости от 30 марта 1989 года, пункт 6.3; № 305/1988, *Альфен против Нидерландов*, Соображения от 23 июля 1990 года.

²⁴ См., например, сообщение № 1184/2003, *Браф против Австралии*, Соображения от 17 марта 2006 года, пункт 8.6; сообщение № 1156/2003, *Эсколар против Испании*, Соображения от 28 марта 2006 года, пункты 5.2, 6; сообщение 1036/2001, *Фор против Австралии*, Соображения от 31 октября 2005 года, пункт 6.1.

²⁵ См. сообщение № 202/1986, *Ато дель Авельянал против Перу*, Соображения от 28 октября 1988 года, пункт 14; сообщение № 30/1978, *Блейер против Уругвая*, Соображения от 29 марта 1982 года, пункты 13.1–13.3; сообщение № 107/1981, *Кинтерос против Уругвая*, Соображения от 21 июля 1983 года, пункт 11; сообщение № 1085/2002, *Таригт и другие против Алжира*, Соображения от 15 марта 2006 года; сообщение № 146/1983 и 148–153/1983, *Бабоерам-Адхин и другие против Суринама*, Соображения от 4 апреля 1985 года, пункт 14.2.

длинные волосы или бороду или же крася их, надевая парик, подвергаясь облысению или нанося густой макияж.

6.4 В 1992 году автору было разрешено быть изображенным в тюрбане на удостоверяющей личность фотографии для его первого удостоверения личности иностранца, постоянно проживающего во Франции, несмотря на то, что Указ № 46-1574 от 30 июня 1946 года, требующий представления фотографии "с непокрытой головой", в то время уже действовал. За десять лет действия его удостоверения личности резидента у него не было проблем с идентификацией. Кроме того, большинство европейских стран, также сталкивающихся с проблемами борьбы с мошенничеством и охраны общественной безопасности, разрешают ношение религиозного головного убора на удостоверяющих личность документах. В ответ на аргумент государства-участника о том, что это правило освобождает административные власти от вынесения сложного суждения по вопросу о том, насколько тот или иной головной убор закрывает лицо и делает возможной идентификацию соответствующего человека, автор отмечает, что государство-участник могло бы легко разработать руководящие указания для администрации, позволяющие определить, закрывает ли головной убор также лицо или нет²⁶.

6.5 Автор утверждает, что, даже если считать эти правила законными, они в то же время не соразмерны той цели, ради которой они были разработаны. Автор вновь заявляет о своей глубокой приверженности ношению тюрбана в силу своей религии и отклоняет аргумент государства-участника о том, что это ограничение носило бы лишь разовый характер. Он подчеркивает, что фотография, на которой он изображен без тюрбана, постоянно присутствует на документе и представляет собой публичное оскорбление его религии и его этнической принадлежности. Он также утверждает, что фотографирование "с непокрытой головой", по всей вероятности, повлечет за собой повторные просьбы властей снять тюрбан для лучшей его идентификации и, даже если этого не произойдет, он себя будет чувствовать оскорбленным и предавшим свою веру каждый раз, когда власти будут изучать его удостоверение личности резидента и его фотографию "с непокрытой головой". Он также подчеркивает, что государство-участник не доказало, что правило, запрещающее любой головной убор для всех, является наименее ограничительной мерой для достижения преследуемой цели. Он утверждает, что является жертвой длящегося нарушения его прав согласно пункту 3 статьи 18 Пакта.

6.6 Автор также вновь заявляет, что его дело сопоставимо с делом *Худайбергана против Узбекистана*²⁷, поскольку полное запрещение быть изображенным на удостоверяющей личность фотографии в головном уборе, в том числе в головном уборе религиозного назначения, представляет собой запрещение носить одежду, отличающую представителей той или иной религии. Кроме того, аналогично тому, как это имело место в деле *Худайбергана против Узбекистана*, Франция не привела конкретного основания считать, что ограничение в отношении автора необходимо по смыслу пункта 3 статьи 18. Что касается судебной практики ЕСПЧ, на которую сослалось государство-участник, то автор подчеркивает, что ее нельзя сравнивать с правовой практикой Комитета, особенно в отношении концепции пределов свободной оценки, правом на которую

²⁶ См., например, инструкции Соединенных Штатов для лиц, ходатайствующих о получении американского паспорта, Государственный департамент США, пункт 7: http://travel.state.gov/passport/get/first/first_830.html.

²⁷ См. сообщение № 931/2000, *Худайбергана против Узбекистана*, Соображения от 5 ноября 2004 года, пункты 6.2 и 7.

ЕСПЧ наделяет свои государства-члены. Он также утверждает, что приведенные ссылки на предыдущие решения не применимы к его ситуации, поскольку цели, упоминаемые в обоснование ограничения свободы религии, не относятся к данному случаю. В деле *Лейла Сахин против Турции*²⁸ ЕСПЧ рассматривал принципы секуляризма, вопросы религиозной индоктринации и гендерного равенства; в деле *Фюлл против Франции*²⁹ речь шла об обеспечении безопасности воздушных пассажиров. Что касается упомянутого дела *Шингара Манн Сингх против Франции*³⁰, то ЕСПЧ согласился с тем, что правило, требующее, чтобы сикхи фотографировались на водительские права "с непокрытой головой", является посягательством на их свободу религии. Отмечая, что ЕСПЧ отклонил эту жалобу, автор утверждает, что она отличается от его дела, касающегося фотографии на удостоверение личности резидента. Кроме того, ЕСПЧ не рассматривал это дело по существу.

6.7 Автор вновь заявляет, что он является жертвой косвенной дискриминации согласно статьям 2 и 26 Пакта, поскольку Указ № 46-1574 от 30 июня 1946 года, который был задуман носящим нейтральный характер, представляет собой публичное оскорбление сикхского меньшинства во Франции³¹. Большинство населения Франции являются христианами, по своей религии не обязаны носить какой-либо предмет, свидетельствующий об их религиозной принадлежности, и тем самым они не затронуты указанным правилом. Поскольку автор коснулся вопроса о дискриминации *prima facie*, государство-участник обязано доказать, что последствия не были дискриминационными или же что эта дискриминация является оправданной. Тем не менее государство-участник ограничилось доводом о том, что это правило не преследует дискриминационных целей и не применяется дискриминационным образом, что не исключает косвенной дискриминации³². Автор подчеркивает, что подлинное равенство в обращении состоит не в применении одного правила в отношении всех, а в его применении в аналогичных ситуациях и в дифференцированном подходе к разным ситуациям. Автор также утверждает, что он продолжает ощущать последствия дискриминации и что неправильно говорить, что он имел доступ к медицинскому обслуживанию, за исключением оказания неотложной помощи. Автор также заявляет, что его замечания относительно необходимости и соразмерности в связи с его жалобой согласно статье 18 применимы и к его жалобе согласно статьям 2 и 26 Пакта.

6.8 Что касается его жалобы по статье 12 Пакта, то автор вновь заявляет, что свобода передвижения может подлежать ограничению лишь тогда, когда это необходимо для охраны национальной безопасности, и любое ограничение должно представлять собой способ достижения искомого результата с наименьшими нарушениями³³. Он повторяет свои замечания в отношении необходимости и соразмерности и утверждает, что является жертвой нарушения статьи 12 Пакта.

²⁸ *Leyla Sahin c. Turquie*, no. 44774/98, par. 104, CEDH 2005 XI, см., в частности, несогласное мнение судьи Тюкенса, пункт 8.

²⁹ *Phull c. France*, no. 35753/03, CEDH 2005 I.

³⁰ *Shingara Mann Singh c. France*, no. 24479/07, CEDH 1523, 27 November 2008.

³¹ См. сообщение № 998/2001, *Альтхаммер против Австрии*, Соображения от 8 августа 2003 года, пункт 10.2; сообщение № 208/1986, *Бхайндер против Канады*, Соображения от 9 ноября 1989 года.

³² См. сообщение № 172/1984, *Брукс против Нидерландов*, Соображения от 9 апреля 1987 года, пункты 12.3–16; сообщение № 516/1992, *Симунк и др. против Чешской Республики*, Соображения от 19 июля 1995 года, пункт 11.7.

³³ Замечание общего порядка № 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), пункт 12.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

7.1 Прежде чем рассматривать любые жалобы, содержащиеся в том или ином сообщении, Комитет по правам человека должен в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу к Пакту.

7.2 Комитет отмечает, как того требует пункт 2 а) статьи 5 Факультативного протокола, что этот же вопрос не рассматривается в рамках какой-либо другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

7.3 Что касается исчерпания внутренних средств правовой защиты, то Комитет принимает к сведению аргументы государства-участника, утверждающего, что при представлении данного дела в Комитет Государственный совет еще не вынес решения по жалобе автора и что он не сослался в своем представлении в Государственный совет на положения Пакта, а основывался на статьях 9 и 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Комитет ссылается на свою правовую практику и напоминает, что в спорных случаях он старается определить, были ли в период рассмотрения им сообщения исчерпаны внутренние средства правовой защиты³⁴. Между тем, 23 апреля 2009 года Государственный совет отклонил кассационную жалобу автора.

7.4 Комитет также напоминает, что для целей Факультативного протокола автор не обязан ссылаться на конкретные статьи Пакта во внутренних судах, а должен ссылаться по существу на права, защищенные Пактом³⁵. Комитет принимает к сведению, что автор поднял во внутренних судах вопрос о нарушениях права на свободу религии и принципа недискриминации, защищаемых статьями 18, 2 и 26 Пакта. Таким образом, Комитет отмечает, что пункт 2 б) статьи 5 Факультативного протокола не препятствует рассмотрению сообщения по существу.

7.5 Что касается жалобы в связи с нарушением статьи 12 Пакта, то Комитет отмечает, что во внутренних судах автор не сослался на посягательство на его свободу передвижения, защищаемую статьей 12 Пакта. Поэтому Комитет считает, что в отношении предполагаемого нарушения статьи 12 Пакта внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, и объявляет эту часть сообщения неприемлемой согласно пункту 2 б) статьи 5 Факультативного протокола.

Рассмотрение сообщения по существу

8.1 Комитет по правам человека рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей полученной им информации, как это предусмотрено пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

8.2 Комитет прежде всего отмечает утверждение автора о том, что требование о представлении фотографии "с непокрытой головой" для удостоверения личности резидента нарушает его право на свободу религии согласно статье 18

³⁴ См. сообщение № 1228/2003, *Лемерсье и др. против Франции*, решение о неприемлемости от 27 марта 2006 года, пункт 6.4; сообщение № 1045/2002, *Барой против Филиппин*, Соображения от 31 октября 2003 года, пункт 8.3; сообщение № 1069/2002, *Бахтияри против Австралии*, Соображения от 29 октября 2003 года, пункт 8.2.

³⁵ См. сообщение № 273/1989, *Б.д.б. и пр.. против Нидерландов*, решение о неприемлемости от 30 марта 1989 года, пункт 6.3; № 305/1988, *Альфен против Нидерландов*, Соображения от 23 июля 1990 года, пункт 5.5.

Пакта и не является ни необходимым для целей обеспечения безопасности и охраны общественного порядка, ни соразмерным целям идентификации. Он также принимает к сведению утверждение автора, согласно которому в силу отсутствия удостоверения личности резидента он лишился доступа к государственной системе здравоохранения и к социальным льготам. Он принимает к сведению, что, как считает государство-участник, одноразовое требование снять тюрбан для получения удостоверяющей личность фотографии "с непокрытой головой" соразмерно цели обеспечения безопасности и охраны общественного порядка и продиктовано стремлением ограничить риск мошенничества или фальсификации разрешений на жительство.

8.3 Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 22 по статье 18 Пакта и высказывает мнение о том, что свобода исповедовать свою религию включает ношение отличительных одежд или головных уборов³⁶. Не подлежит оспариванию, что сикхская религия обязывает своих последователей носить тюрбан в общественных местах. Ношение тюрбана рассматривается в качестве религиозного долга, но также связано с личной идентичностью. Поэтому Комитет считает, что ношение тюрбана является действием, в основе которого лежит религия автора, и что статья 11-1 Указа № 46-1574 от 30 июня 1946 года (с изменениями, внесенными в 1994 году), регулирующая условия въезда и проживания иностранцев во Франции, которая содержит требование о фотографировании "с непокрытой головой" для удостоверения личности резидента, является вмешательством в осуществление права на свободу религии.

8.4 Поэтому Комитет должен определить, разрешается ли это ограничение свободы автора исповедовать свою религию или свои убеждения (пункт 1 статьи 18) пунктом 3 статьи 18 Пакта. Он отмечает, что требование о фотографировании "с непокрытой головой" на удостоверение личности предусмотрено законом и преследует цель обеспечения безопасности и охраны общественного порядка. Таким образом, Комитету надлежит определить, является ли это ограничение необходимым и соразмерным преследуемой цели³⁷. Комитет признает необходимость для государства-участника, в целях обеспечения безопасности и охраны общественного порядка проводить проверку и убедиться в том, что лицо, изображенное на фотографии в удостоверении личности резидента, действительно является законным владельцем этого документа. В то же время Комитет отмечает, что государство-участник не объяснило, почему ношение сикхского тюрбана, покрывающего верхнюю часть головы и часть лба и оставляющего остальную часть лица вполне открытой, сделало бы идентификацию автора более трудной, нежели в том случае, когда он предстает на фотографии "с непокрытой головой", хотя он всегда носит свой тюрбан. Кроме того, государство-участник конкретно не объяснило, как удостоверяющая личность фотография "с непокрытой головой" способствовала бы борьбе с опасностью подлога и фальсификации видов на жительство. Поэтому Комитет считает, что государство-участник не доказало, что введенное в отношении автора ограничение необходимо по смыслу пункта 3 статьи 18 Пакта. Он также отмечает, что даже в том случае, если снятие тюрбана для фотографирования на удостоверяющий личность документ может рассматриваться в качестве одноразовой меры, оно явится потенциальным посягательством на свободу религии автора, который предстанет на удостоверяющей личности фотографии без религиозного головного убора, носимого им постоянно, и тем самым может быть принужден к снятию своего тюрбана во время проверки его личности. В силу вышесказанного Коми-

³⁶ См. Замечание общего порядка № 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), пункт 4.

³⁷ См. Замечание общего порядка № 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), пункт 8.

тет делает вывод о том, что правило, требующее предстать "с непокрытой головой" на фотографиях для удостоверения личности резидента, является ограничением, ущемляющим свободу религии автора, и в данном случае представляет собой нарушение статьи 18 Пакта.

8.5 Констатировав нарушение статьи 18 Пакта, Комитет не будет рассматривать жалобу на нарушение принципа недискриминации, гарантированного статьей 26 Пакта, в качестве отдельного нарушения.

9. Комитет по правам человека, руководствуясь пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, пришел к выводу, что имеющиеся в его распоряжении факты свидетельствуют о нарушении статьи 18 Пакта.

10. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективное средство правовой защиты, включая повторное рассмотрение его ходатайства о продлении срока действия его удостоверения личности резидента и пересмотр соответствующей нормы и ее применения на практике с учетом его обязательств согласно Пакту. Кроме того, государство-участник обязано следить за тем, чтобы подобные нарушения не повторялись в будущем.

11. С учетом того, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушения Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось гарантировать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам 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 для претворения в жизнь настоящих Соображений. Кроме того, государству-участнику предлагается опубликовать данные Соображения Комитета.

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является французский. Впоследствии будет издано также на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]

Добавление

Особое мнение г-на Фабиана Сальвиоли

1. Я присоединяюсь к решению Комитета по правам человека, пришедшего к выводу о нарушении статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах в деле *Ранджит Сингх против Франции* (сообщение № 1876/2009). Комитет правильно постановил, что изложенные факты свидетельствуют о нарушении права автора сообщения на свободу религии.

2. В то же время по причинам, излагаемым ниже, я считаю, что Комитету следовало бы прийти к заключению, что в этом деле государство также несет ответственность за нарушение пункта 2 статьи 2 Пакта, и указать в части, касающейся эффективного средства правовой защиты, что государство должно изменить свое законодательство, чтобы сделать его совместимым с Пактом.

Нарушение пункта 2 статьи 2 Пакта и необходимость для Комитета истребовать возмещение в более конкретной форме

3. С тех пор как я являюсь членом Комитета, я настаиваю на том, что в сообщении, представленном частным лицом, можно рассматривать вопрос о возможном нарушении пункта 2 статьи 2 Пакта в соответствии с действующими нормами, касающимися международной ответственности государства в области прав человека; у меня нет причин отходить от аргументации, изложенной в пунктах 6–11 особого мнения, сформулированного мною в связи с сообщением № 1406/2005 по вопросу о международной ответственности за нормативные акты, относительно права Комитета применять пункт 2 статьи 2 в контексте сообщений, представленных частными лицами, критериев толкования, которыми должен руководствоваться Комитет при принятии решений о том, имели ли место нарушения, и при констатации этих нарушений, и наконец, последствий в плане истребуемого возмещения: поэтому я ссылаюсь на эту аргументацию³⁸.

4. Государства-участники не могут принимать меры, ущемляющие права и свободы, признанные в Пакте; это, на мой взгляд, само по себе является нарушением обязательств, изложенных в пункте 2 статьи 2 Пакта.

5. Более того, в рассматриваемом деле о какой-либо возможности *actio popularis* говорить не приходится, поскольку речь идет о конкретном применении в ущерб г-ну Ранджиту Сингху законодательного акта (Указа № 46-1574 от 30 июня 1946 года), регламентирующего условия въезда и проживания иностранцев во Франции.

6. Согласно положениям этого указа, должны представляться фотографии в фас и с непокрытой головой; это требование отсутствовало в первоначальном тексте и было добавлено в 1994 году в результате изменения статьи 11-1 Указа № 46/1574, что прямо признается государством-участником (см. пункт 4.1 Соображений Комитета).

7. В 1994 году, когда были внесены изменения в Указ № 46/1574, Пакт и Факультативный протокол уже давно вступили в силу для Франции.

³⁸ См. частично несогласное мнение г-на Фабиана Сальвиоли по делу *Анура Вираванса против Шри-Ланки*, сообщение № 1406/2005.

8. Это новое положение само по себе – и независимо от его применения – представляет собой нарушение пункта 2 статьи 2 Пакта, поскольку Франция не приняла необходимых мер законодательного характера для обеспечения реализации права, закрепленного в статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах. Автор прямо сослался на нарушение статьи 2 Пакта, а в решении Комитета по данному сообщению утверждение о нарушении этой статьи не нашло своего отражения.

9. Констатация нарушения пункта 2 статьи 2 в каком-либо конкретном деле имеет практические последствия с точки зрения возмещения, особенно в плане недопущения подобного нарушения впредь; в рассматриваемом деле действительно имеется жертва применения правовой нормы, несовместимой с Пактом, что исключает любое толкование, касающееся позиции *in abstracto*, занимаемой Комитетом по правам человека.

10. В пункте 10 Соображений Комитет просит государство-участник пересмотреть "соответствующую норму и ее применение на практике с учетом его обязательств согласно Пакту", что представляет собой прогресс по сравнению с предыдущим решением, но этого еще недостаточно. Что произойдет, если государство "повторно рассмотрит" данное положение, но придет к выводу об отсутствии необходимости вносить в него изменения? Положение, которое Комитет считает несовместимым с Пактом, будет по-прежнему действовать.

11. Обычно Комитет завершает свои соображения указанием на то, что государство-участник обязано обеспечить, "чтобы подобные нарушения не повторялись в будущем"; на этой стадии эволюции работы Комитета настоятельно необходимо точнее и не в таких общих выражениях указать те меры, которые должны быть реально приняты во избежание повторения в будущем тех событий, которые привели к нарушению; это позволит государствам надлежащим образом выполнять обязательства, добровольно принятые ими на себя при присоединении к Пакту и Протоколу.

12. В данном деле какого-либо иного выбора быть не может: упомянутое положение само по себе несовместимо с Пактом, и, как следствие этого, Комитет должен был указать, что, во избежание повторения подобных ситуаций, государство-участник должно внести изменение в Указ № 46/1574 от 30 июня 1946 года и отменить обязательство фотографироваться "с непокрытой головой". Это ни в коей мере не мешает государству-участнику принимать необходимые меры для точного установления личности при условии, что эти меры будут разумными по смыслу пункта 3 статьи 18 Пакта.

[подпись]

Фабиан Сальвиоли

[Составлено на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является испанский. Впоследствии будет издано также на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]