

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
26 September 2013  
Chinese  
Original: French

人权事务委员会

## 第 1928/2010 号来文

委员会于 2013 年 7 月 8 日至 26 日举行的第一〇八届会议通过的意见

提交人: Shingara Mann Singh (由 O'Melveny 和 Myers 的律师, Christine Bustany 女士代理)

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: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2010 年 2 月 22 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见通过日期: 2013 年 7 月 19 日

事由: 必须拍摄免冠护照照片。

实质性问题: 尚未援用无遗国内补救办法。

程序性问题: 表达本人宗教自由和迁徙自由; 间接歧视

《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(丑)

## 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 款在第一〇八届会议上

通过的关于

#### 第 1928/2010 号来文的意见\*

提交人: Shingara Mann Singh(由 O'Melveny & Myers 的律师, Christine Bustany 女士代理)

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 2013 年 7 月 19 日举行会议,

结束了对 Shingara Mann Singh 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 1928/2010 号来文的审议工作,

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料,

通过了以下:

#### 根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 来文提交人, Shingara Mann Singh 系原籍印度旁遮普邦的法国公民。他宣称, 因法国违反《公民权利和政治权利国际公约》第二、十二、十八和二十六条, 使之沦为受害者。1984 年 5 月 17 日, 《任择议定书》对缔约国生效。提交人由律师代理。

---

\* 参加审查本来文的委员会委员有: 亚赫·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、赫厄西欧·普拉萨德·马塔汀思先生、杰拉尔德·L·纽曼先生、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、雅安·塞伯特·佛尔女士、尤瓦·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

根据委员会议事规则第 90 条, 委员会委员, 克里斯蒂娜·沙内女士没有参加委员会通过本来文《意见》的程序。

## 提交人陈述的事实

2.1 1970 年提交人长期移居法国，1989 年入籍成为法国公民，随即获得法国护照。他所居住的瓦勒德瓦兹县政府颁发了第一本护照，允许他佩戴缠头巾拍摄的身份照片。随后 15 年期间，提交人前后共于 1989 年 12 月 8 日、1991 年 10 月 21 日和 1995 年 12 月 15 日获得了分别颁发的三本护照，并于 2000 年 11 月 16 日获得核准对 1995 年护照的延期。上述每一本护照均贴有一张提交人佩戴缠头巾拍摄的身份照片。

2.2 2005 年 12 月 8 日，提交人想续办第四本护照，并提交了本人佩戴缠头巾的护照照片。然而，瓦勒德瓦兹县政府拒绝了他的申请，声称该照片不符合 2001 年 2 月 26 日第 2001-185 号法令关于颁发和续办护照条件的规定。该法令第 5 条规定，身份证照片必须“正面、免冠、大小尺寸为 35x45 厘米、新近拍摄，确切系本人的像片”。2005 年 12 月 30 日颁布了关于电子护照的第 2005-1726 号法令，虽取代了前述法令，然而对身份照片的要求仍未改变。

2.3 2006 年 2 月 16 日，提交人向塞尔吉—蓬图瓦兹行政法庭提出申诉，质疑县里拒绝续办护照的做法。2006 年 6 月 29 日，他的申诉被驳回。于是，提交人就就此驳回裁决，向凡尔赛行政上诉法庭提出了上诉。2008 年 1 月 24 日，凡尔赛行政上诉庭下达的裁决驳回了他的上诉。

2.4 凡尔赛行政上诉法庭的裁决引述了《欧洲保护人权和基本自由公约》(以下简称：“《欧洲人权公约》”)第 9 和 14 条和《公约》第十八条，并指出“这些条款本身即阐明，条款所保障的自由可受到某些限制，尤其是出于公共安全和保护公共秩序的利益考虑；2001 年 2 月 26 日颁布的法令第 5 条 [...], 拟通过按身份证尽可能精准地辨认核实证件持有证人，系旨在限制伪造或假冒驾驶证风险的规定，就眼下所处置的相关问题而论，既无不妥之处，也非失衡无度的做法；鉴于被侦破的假冒伪证数量递增的原因，尽管过去虽曾容许使用戴冠照片，然而，这并不妨碍作出不再容许戴冠照片的决定；就此所谓具体侵犯锡克教规和教仪之说，与所述议题不相干，考虑到摘除头饰拍摄一张免冠照片义务的性质有限，则更加无可指摘；这项要求并不涉及对锡克教族采取了与对待他人不同做法的问题，因此，所谓 2001 年 2 月 26 日法令不合法的谬论，应予以驳斥。裁决还指出，副县长的裁决“并不涉及歧视问题，也未无视[...]2004 年 12 月 30 日[设立打击歧视和增强平等的高级别主管机构]法案第 19 条规定；《欧洲人权公约》第 9 和 14 条规定[...]以及《公约》第一和十二条规定所述的平等原则”。

2.5 提交人辩称，他之所以没就此案向最高行政法院提出诉讼，是因为 2006 年 12 月 15 日最高行政法院就一起涉及其驾驶证照片的同样案情下达过对他的裁决。当时，最高行政法院认为，2005 年 12 月 6 日 2005-80 号通文关于驾驶证照片条款的目的，是通过按身份证尽可能精准地辨认核实证件持有人，以限制伪造或假冒驾驶证的风险，而所谓具体侵犯锡克教规和教仪之说，与所述议题不相

干，考虑到摘除头饰拍摄一张免冠照片义务的有性质限，则更加无可指摘。这并不涉及对锡克教族采取与对待他人不同做法的问题。

2.6 随后，提交人曾就此涉及其驾驶证的案情向欧洲人权法院提出了上诉。2008年11月13日，欧洲人权法院因案情显然毫无根据，裁决宣布驳回此案。欧洲人权法院具体依据《欧洲人权公约》第9条，审议了各国在这方面酌情处置的自由度，并得出结论，此项被诉的干预措施，在原则上和相称度方面均与前述宗旨相符。<sup>1</sup>

2.7 鉴于上述两项裁决，提交人认为，由于本案论点相同，因而，就此向最高行政法院和欧洲人权法院提出上诉实为徒劳之举。因此，他认为国内补救办法业已援用无遗。此外，缔约国就此案侵犯了他的宗教自由，剥夺了他离开本国出外旅行的机会，为此，则越发迫切需要寻找出一个解决办法。

2.8 提交人坚称，佩戴缠头巾是锡克教族信仰和身份的组成部分。锡克教族的第一条戒律是，绝对不可剃发并且必须整洁、修饰和隐匿不示众人。摘除缠头巾可被视为背弃信仰，而他人若大为不恭地肆意动了所佩戴的缠头巾，系为极端污辱性的举止。迫使锡克教族摘除所佩戴的缠头巾，不啻为强迫人们在大庭广众面前脱裤子一样，系属有辱人格的行径。一些承认缠头巾具有宗教和个人的双重大含义，以及遮盖头发重要性的国家，采取了一些具体措施，保护虔诚锡克教族的尊严和宗教自由。

## 申诉

3.1 提交人坚称，针对他的案情适用第2001-185号法令第5条，违反了《公约》第二、十二、十八和二十六条的规定。

3.2 该法令虽表面看来系为中立，然而，必须免冠拍照展示本人的规定，对于显然属锡克教族法国公民的这类少数人是有辱人格的要求。因此，针对提交人案情适用此条款，是基于其族裔出身和宗教信仰的间接歧视。对截然不同处境的人，一律采取同样做法，可构成某种歧视的形式。对于人们来说，重要的是人人都可平等地享有同样的权利。这种歧视性的效应，违反了《公约》第二和二十六条。对此，委员会第18号一般性意见阐明，平等的原则有时要求国家采取平权行动，以降低或消除可造成或滋生《公约》所禁止的歧视现象赖以存在的条件。<sup>2</sup>法国必须对锡克教族采取与对待其他多数人不同的做法，以避免产生歧视性的效应。

3.3 提交人坚称，他系展示其宗教或信仰权遭侵犯的受害者。法国主管机构则辩称，符合“适当有度”的要求，因为干预提交人宗教自由的举措，仅“一时片刻”而已。然而，由于提交人的免冠照片，则极有可能导致一再责令他摘除缠头

<sup>1</sup> Mann Singh 诉法国案(dec.)，第24479/07号。

<sup>2</sup> 关于不歧视问题的第18号一般性意见，第四十五届大会正式文件，补编第40(A/45/40)号，第一卷，附件六，A节，第10段。

巾，从而可更好地辩论核实他本人与照片的相似度。这种一再重复的羞辱，与辨别个人身份的宗旨不相称。当限制如仅出于有助、期望或期待的目的，或当这些目的仅会对某一宗教或族裔少数产生影响时，《公约》并未授权各国限制表达个人宗教的权利。任何限制必须出于必要，别无其它办法与上述宗旨相吻合时，才可诉诸。

3.4 移民官员和计算机系统都能辨别护照持有者，即使头发被遮盖住了——甚至像锡克教族那样从来不会在大庭广众面前摘下遮头饰物，然而，脸部则显露无疑的人。这就是提交人所持的前三本，贴有佩戴缠头巾身份照片护照的情况。

3.5 目前，缔约国准许其他国家公民持戴冠照片的护照入境，因此，实在难以整理解，为何只限制法国公民的宗教自由，就必然会使法国更安全。

3.6 这些法案也构成了违反《公约》第十二条所保障的迁徙自由权。提交人被迫在维护其尊严与无法离开法国出境旅行之间作出抉择，但他绝对不可两者兼得。根据第 27 号一般性意见，任何迁徙自由的限制都必须与《公约》确认的所有其它权利一致。<sup>3</sup> 提交人指出，当缔约国颁布诸如涉及护照之类这些会对迁徙自由形成影响的安全条例时，这些条例必须确保所规定的限制，不会违反《公约》其它条款。

#### 缔约国关于可否受理问题的意见

4.1 2010 年 4 月 26 日，缔约国就可否受理问题发表了意见，阐明因尚未援用无遗国内补救办法，来文不可受理。

4.2 提交人并不认为有必要将此案诉诸最高行政法院，因为 2006 年 12 月 15 日，最高行政法院在审理裁决锡克教族联盟协会和 Mann Singh 先生案，即提交人当初为申诉方的案件时，已就与眼下本案实质相同的案情进行了审判。然而，所述案情仅涉及颁发驾驶证的条件，并不是为续办护照提供证明文件的事宜。此外，最高行政法院就该案下达的裁决，只涉及据称违反《欧洲人权公约》第 9 和 14 条规定的问题，与是否违反本《公约》条款无关。

4.3 提交人虽向国内各法庭提起诉讼，指称还存在违反《欧洲人权公约》第 9 和 14 条的情况，然而，却决定就此案向委员会提出申诉，而不向欧洲人权法院提出诉讼，其动因是期望从委员会获得与法庭所作裁定的不同判决。因此，申诉人认为，由于《公约》的具体性质，法院的案例法对委员会不适用，或就颁发驾驶证的条件诉讼案的裁决结果，不可适用于对颁发护照条件提出的质疑。有鉴于此，他不能指望，仅依据《欧洲人权公约》对颁发驾驶证条件作出裁决的最高行政法院，还会就眼下提交委员会问题作出实质上的裁决。

<sup>3</sup> 关于迁徙自由问题的第 27 号一般性意见，大会第五十五届会议正式文件(A/55/40)，第 40 号补编，第一卷，附件六，A 节，第 11 段。

4.4 无论如何，最高行政法院 2006 年 12 月 15 日的裁决，根本就未裁决迁徙自由问题，而且，这也是提交人在本来文中才提出的问题。

### 提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 2011 年 1 月 3 日，提交人就缔约国关于可否受理问题的意见发表了评论。关于援用无遗国内补救办法问题，提交人重申，最高行政法院 2006 年 12 月 15 日关于案件的决定，已经就此问题作出了裁决。提交人曾就此案在国内法庭诉讼期间引述过《欧洲人权公约》第 9 和 14 条，业已无足轻重了，然而，在委员会面前，他则在援用相应的《公约》条款。提交人先前曾就案件的决定，向欧洲人权法院提起诉讼，也无关紧要了。眼下，他决定就本案向委员会提出申诉。委员会没有义务遵循欧洲人权法院的案例法。

5.2 2006 年的案件，并不是最高行政法院唯一就此类问题发表意见的案件。2009 年 4 月 14 日，最高行政法院裁决的一起案件，驳回了另一位锡克教族公民针对要求用免冠照片办理居住证的第 46-1574 法令规定提出的诉讼。<sup>4</sup> 最高行政法院认为该要求并未违反《欧洲人权公约》第 9 和 14 条。

5.3 鉴于上述两项裁决，若将此问题向最高行政法院提出诉讼则会败诉而归。至于缔约国辩称，2006 年案件并未提出迁徙自由问题，则并未显示出，最高行政法院若必须就此问题采取立场，就会下达不同的裁决。另一方面，侵犯迁徙自由权源于对宗教自由权的侵犯，而这两项权利是相互关联的。若未向最高行政法院未提出宗教自由问题，那么也就未曾提出迁徙自由问题。

5.4 提交人指出，本案与 2006 年他向欧洲人权法院投诉的案件不同，因为与 2006 年当时所涉及的国内法不同。当初法庭不受理所依据的论点，对本案的裁决不适用。因此，目前的来文不可按《任择议定书》第五条第 2 款(子)项被宣布不可受理。

### 缔约国对案情的意见

6.1 2010 年 8 月 20 日，缔约国就来文所述案情发表了意见。缔约国指出，1985 年宪法保护平等和不歧视的原则。早在 1979 年，宪法委员会就承认，来去自由为宪法规定的原则。

### 关于第十八条的申诉

6.2 缔约国回顾，自由展示本人的宗教，受《公约》第十八条第 3 款规定的约束，而根据委员会就第十八条发表的第 22 号一般性意见，<sup>5</sup> 须按狭义诠释就上述限制提出的诉讼。

<sup>4</sup> 随后提交委员会的 *Ranjit Singh* 案件。见 2011 年 7 月 22 日就第 1876/2009 号来文，*Singh* 诉法国案通过的《意见》。

<sup>5</sup> 第 22 (1993)号一般性意见，大会第四十八届会议正式文件(A/48/40)，补编第 40 号，附件六。

6.3 欧洲人权法院就此类穿戴宗教服装和装饰案件采取的立场，是为了保护公共秩序或公共健康，或保护他人的权利和自由。更重要的是，针对极其类似提交人 2007 年向欧洲人权法院投诉案情的本案，法院适用了其案例法，甚至都未将案情转达给缔约国，即认定此案显然毫无根据。

6.4 法院认可了负责确保公共安全和公共秩序主管当局，对驾驶证必须张贴免冠身份照片的要求，尤其是为了核实查证驾驶员的身份，并确保驾车者有资格驾驶所涉车辆。依据《欧洲人权公约》第 9 条第 2 款，这是必要的核实查证。对此，法院强调，这项遭指责条例力度的加强，是因为伪造和假冒驾驶证风险的递增所致。法院具体阐明，实施身份可核实的举措，隶属国家自酌处置的范畴，以及为此，或当初为颁发驾驶证的目的，更有必要采取片一时刻摘除缠头巾拍照的措施。法院得出结论，“这项遭受指摘干预措施，符合所述宗旨的原则且程度恰当”。

6.5 缔约国认为，《公约》第十八条第 3 款所确立的条件得到了满足。首先，这项遭质疑的措施具有法律依据：即 2001 年 2 月 26 日颁布的法令。

6.6 第二，此措施有合法的目的。此措施是为了通过使用所涉证件尽可能确切核实持证人的方式，限制伪造或假冒护照的风险。对于诸如护照之类等这些证件，经对持证人严格安检后通过边境，尤其是为了确保公共安全，则更应该成为可令人理解的关切。通过适用这样简便的规则，确立起此项义务，这些条例可使行政主管机构避免卷入评估某一类或另一类的头饰，究竟显露多少脸部比例等，繁冗费事的工作，可较为可靠地核实当事人的身份。这不仅可由此确保公共安全和秩序，也确保了每位公民在法律面前的平等。

6.7 第三，所议论的措施在程序上与宗旨相符。虽然拍摄免冠身份识别照片的义务，可能会令人感到某些窘迫，甚至有些尴尬，但这只是程度有限的窘迫。那些认为自己受佩戴缠头巾义务束缚的人，并无必要无止境，甚至一再摘除缠头巾，而仅为了拍摄一张身份证照，摘除这么一次而已。申请手续带来的不便，必须与遏制护照造假的总体利益相平衡。

6.8 提交人虽未因驾驶证问题，获得欧洲人权法院满意的裁决，然而却希望就护照问题，获得委员会满意的裁决。鉴于《欧洲人权公约》第 9 条和《公约》第十八条之间措辞的相同，以及前后两起案情强有力的相似度，以及两个法院与委员会为人权提供的高度保护，缔约国认为，提交人的要求不具备相关所涉的理由。

#### 关于第二和二十六条的申诉

6.9 鉴于 2001 年 2 月 26 日法令一概无区别地适用于任何人，因此，提交人既未受到任何歧视，也不是任何间接歧视的受害者。所述条例既无歧视性目的，也未以歧视方式适用。第 18 号一般性意见第 8 段阐明：“然而，平等地享有各项权利和自由，并不意味着任何情况下都享有同样的待遇”。该段落并示意各国必须依据不同方的意见，实行差别待遇；该段仅认同有时对于个体案情客观上的不

同情境设有另行规则。就本案而论，单凭人们的宗教信仰，即对某些人免于实施出于维护公共安全和秩序的目的，适用于全体公民的规则，是没有道理的。

6.10 同样，提交人不能利用第 18 号一般性意见第 10 段，为其宣称的减免寻找理由，因为该段阐明，“平等原则，有时要求各缔约国采取平权行动，以减少或消除滋生或维系《公约》所禁止歧视的条件”。该条述及旨在实际减少歧视并审慎述及“平权行动”刻意政策的段落，绝对没有呼吁颁布，基于人们的见解或信仰，可对某些人适用，而对另一些人却不适用的区别做法，也没有呼吁法国在执行一般法时，基于对受管辖之下的各族人民所奉行哲学和宗教义务程度的理解，掺入颇具疑问(甚至恰好带有歧视性)的论点。

#### 关于第十二条的申诉

6.11 本申诉并没有提出前两起申诉已经提出的问题。由于提交人断然拒绝遵循颁发护照的通则，往来自由的限制条例，可以出于公共安全绝对必要的理由，形成拒绝向提交人颁发旅行证件的结果。在这种情况下，不可能发生违反《公约》第十二条的现象。

#### 提交人对缔约国关于案情意见的评论

7.1 2011 年 1 月 3 日，提交人回复了缔约国关于案情的意见。

#### 关于第十八条的申诉

7.2 提交人并未反驳国家所奉行的是力争减少伪造和假冒现象切实可行靠的目标。然而，缔约国并未证明，为实施此目标，必须采取所述的措施。

7.3 缔约国未回复下述辩驳论点：**(a)** 护照采用免冠照片的规定是任意性的做法，因为这只适用大多数为辨别身份，不妨去掉头饰的情况；**(b)** 缠头巾并没有遮盖住脸部。从长远而论，比起诸如人们故意蓄留或剃掉特别茂密的长发或胡须，或头发染色、佩戴假发、耳环或发夹，或剃光头发，或浓妆艳抹等其它任何装饰的改变，裹缠头巾甚至更易识别。就提交人案情而论，他在公共场合一直佩戴缠头巾，一张佩戴缠头巾的身份照会更便利而不会阻碍对身份的核实。自 1970 年以来对他颁发的所有身份证件，都附有佩戴缠头巾的照片，而且这从来就未产生过问题；**(c)** 缔约国准予持着附有免冠照片护照的外籍公民入境；**(d)** 缔约国准予使用那些显示个人通常佩戴宗教象征物的照片申请签证；**(e)** 大部分欧洲国家及其它诸国，例如：澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国都与法国一样具有对安全和伪造问题的担心，则允许在拍摄身份照片时头上佩戴宗教象征物。法国是唯一的欧洲联盟国家，规定必须使用免冠护照照片。

7.4 缔约国对上述各论点不作回复，显然依据第十八条第 3 款规定，上述所涉措施既无必要，也不合理合法。

7.5 据提交人称，行政主管部门在判定身份方面遇到问题，究竟是否因头饰遮盖住了脸面所致，以及这项措施由此确保了法律面前人人平等的原则之说，系无

法令人置信。许多国家制订了这方面的一些规则。以美利坚合众国为例，对于宗教人员可以拍摄佩戴头饰的鉴证或护照照片，但头饰不得形成遮挡脸部的阴影，而且不得盖住前额。此外，缔约国并没有回复提交人关于采用其它手段，诸如生物验证措施或电子鉴别手段等建议。

7.6 至于该措施的相称度问题，缔约国坚称，这只是一时片刻的举措，但提交人的免冠照片则会被一再当作验证身份的正式手段长期使用。因此，这种窘境不只是一种不便，而是对锡克教族、他的族裔身份以及他本人在法国社会中地位的冒犯。免冠照片会造成，他须在多种场合下被要求摘除缠头巾，以便依据照片对他本人进行核实。

7.7 综上所述，提交人得出结论，存在违反第十八条的现象，因为这项有争议的措施既无必要，也不合适，而且缔约国也未采用限制度最低的手段来实现所述的目的。

#### 关于第二和二十六条的申诉

7.8 提交人重申，所争议措施是对隶属少数人的法国锡克教族公民及其他非基督教群体的冒犯，而法国隶属多数的宗教群体对此措施则无所谓，因为他们并没有出于宗教原因遮盖头部。因此，对提交人适用此措施，显然是一种间接歧视行径。尽管这项措施的推出本身并无歧视性目的，也并未以带有明显歧视性的做法来实施，然而，却产生了歧视性效应。

7.9 平等权利意味着，针对同样的情况，以同样的方式处置，然而，当有必要时，不同的情况，应以不同的方式处置。依据第十八条提出该措施必要性和适度的辩说论点，也适用于依据第二和二十六条提出的申诉。

#### 关于第十二条的申诉

7.10 提交人反驳了缔约国关于此问题的论点，因为这些论点并不证明，对提交人迁徙自由实施的限制是有道理的。在此所引述的必要性与适度的标准，也适用于涉及第十二条的申诉。

### 委员会对申诉问题和案情的审议情况

#### 可否受理问题

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前，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。

8.2 委员会根据《任择议定书》第五条第2款(子)项的要求确认，同一事项均未在其他任何国际调查或解决程序的审查之中。

8.3 委员会注意到缔约国的论点坚称，提交人尚未援用无遗国内补救办法，因为当凡尔赛行政上诉法庭驳回他的上诉之后，他未向最高行政法院提出上诉。委员会注意到，2006年最高行政法院曾就他对2005年12月6日颁布的驾驶证所

用身份照片第 2005-80 号公文提出的上诉，下达了提交人败诉的裁决。在一位锡克教族公民向最高行政法院提出的另一起上诉案中，法院也维护了居住证必须附贴免冠照片的第 46-1574 号法令规定。鉴于最高行政法院涉及身份照片案的先例，以及当时法国实行的相关法律，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，并不妨碍受理申诉人就第二、二十六和十八条所列问题提交的来文。来文所述问题已凡尔赛行政上诉法庭作出过裁决。

8.4 关于就《公约》第十二条提出的申诉，委员会注意到，提交人并未反驳缔约国的论点，即：先前并未向最高行政法院提出过涉及侵犯迁徙自由的问题。因此，委员会认为，针对就《公约》第十二条提出的侵权指控，尚未援用无遗国内补救办法，并根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，认为来文该部分问题不可受理。

8.5 委员会认为，所有其它受理标准均已得到满足，并宣布来文涉及《公约》第二、十八和二十六条的申诉可予受理。

### 审议案情

9.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款规定，参照各方向委员会提供的全部资料，审议了本来文。

9.2 委员会注意到，提交人指控称，关于必须拍摄免冠护照照片的规定，侵犯了他依据《公约》第十八条规定享有的宗教自由权，并且依据该条第 3 款的规定，系为既无必要，也系不恰当的措施。委员会注意到，缔约国认为，本案符合第十八条第 3 款所确立的条件。缔约国尤其宣称，该项规定虽只造成了一时片刻的窘迫，然而则顺应了行政主管机构限制伪造或假冒护照持有人身份风险的必要性。

9.3 委员会述及委员会就《公约》第十八条发表的第 22 号一般性意见，并认为展示某一宗教，包括穿戴显著不同的服饰或头饰物。<sup>6</sup> 锡克教族要求本族员在公开场合必须佩戴缠头巾，是无可争议的规定。佩戴缠头巾不只被视为宗教义务，而且还与个人身份特征相关联。因此，委员会认为，提交人佩戴缠头巾是出于宗教动因的行为，而第 2001-185 号法令第 5 条及其相同的第 2005-1726 号法令所列拍摄免冠照片的要求，均干预了行使宗教自由权。因此，委员会必须判定，《公约》第十八条第 3 款的规定是否准许限制提交人显示其宗教或信仰自由的权利(第十八条第 1 款)。

9.4 法律规定人们必须拍摄免冠身份照片，及其目的是为了保护和公共安全和秩序，并无可争议。因此，委员会面前的任务是判定，这样的限制规定是否有必要，且是否与所寻求的结果相称。<sup>7</sup> 委员会承认缔约国出于公共安全和公共秩序

<sup>6</sup> 同上，第 4 段。

<sup>7</sup> 同上，第 8 段。

的目的，必须确保并核实护照照片上的人，即为持护照者本人。然而，委员会认为，缔约国既未解释为何一贯佩戴缠头巾的提交人，虽有锡克族的缠头巾遮盖住了头部及部分前额，然而，脸部其余部分清晰的情况下，会比他不戴缠头巾，更难以辨别身份。缔约国也未具体阐明，免冠身份照片会如何更易于辨别，日常生活中一向在公共场合佩戴头饰的人，以及如何有助于规避伪造或假冒护照的风险。

9.5 因此，委员会认为，缔约国并未说明对提交人所实施的限制符合《公约》第十八条第3款含义所指的必要性。委员会还认为，即使为了拍摄身份照片摘掉缠头巾被称之为一次性的要求，这也会潜在地干预了提交人持续不间断地享有的宗教自由，因为他时不时地要出示他不佩戴宗教头饰的身份证照片，并且在核实身份时可迫使他迫使他摘掉缠头巾。因此，委员会得出结论，要求拍摄免冠身份照片的条例系为程度不当的限制，违反了提交人依据《公约》第十八条应享有的宗教自由，并构成了违约行为。

9.6 委员会在认定发生了违反《公约》第十八条规定的现象之后，将不再审议因违反《公约》第二和二十六条所载的不歧视权，提出的另一项申诉。

10. 人权事务委员会，依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第4款行事，认为面前的事实显示存在着缔约国违反《公约》第十八条规定的现象。

11. 根据《公约》第二条第3款(甲)，缔约国有义务为提交人提供有效的补救，包括重新审议他续办护照的申请，并依据缔约国所承担的《公约》义务，修订相关规则及其实际适用情况。缔约国还有义务采取步骤，防止今后再发生类似的侵权行为。

12. 缔约国须铭记，加入《任择议定书》，即已承认委员会负有确定是否存在违反《公约》情况的主管职责，且根据《公约》第二条规定，缔约国已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺违约行为一经确定成立，即提供有效且可强制执行的补救。委员会希望在180天内收到缔约国提供的资料，阐明为落实委员会《意见》所采取的措施。委员会还请缔约国公布本《意见》。

[意见通过时有英文、法文和西班牙文本，其中法文本为原文。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。]