



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第
3163/2018 号来文的意见* ** ***

来文提交人:	Maharajah Madhewoo(由律师 Pete Weatherby、Erickson Mooneapillay 和 Sanjeev Teeluckdharry 代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	毛里求斯
来文日期:	2017 年 12 月 15 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定,已于 2018 年 3 月 26 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 3 月 24 日
事由:	收集并在身份证上保留生物识别数据
程序性问题:	受害人身份
实质性问题:	隐私
《公约》条款:	第十七条
《任择议定书》条款:	第一条

* 委员会第一三一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查:塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法·阿什拉夫·莫哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马久巴·海巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。

*** 委员会委员古谷修一的个人意见(不同意见)和根提安·齐伯利的个人意见(不同意见)附于本意见之后。



1. 来文提交人 Maharajah Madhewoo, 毛里求斯国民, 1954 年出生。提交人称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十七条享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 根据 1985 年《国民身份证法》, 毛里求斯开始实行身份证制度。这项法律规定, 登记员在负责公民身份的部长的授权下, 须将所有毛里求斯公民的信息记录在册。登记在册的信息包括个人的性别、姓名和其他被认为是“合理或必要”的详细信息。每个公民都须在年满 18 岁后的 6 个月内申请身份证, 并有义务接受拍照。每张身份证上都有一个号码、一张照片、持有者的签名和签发日期。在“合理情况”下, 任何人都可以要求出示身份证, 但并没有关于出示身份证的强制规定。这项法律还规定, 对故意滥用身份证的人可处以 1 万毛里求斯卢比的罚款和最多 6 个月的监禁。

2.2 2009 年《财务(杂项规定)法》扩展了身份证申请所需提供的信息, 包括指纹和其他生物识别信息, 还增加了身份证上显示的信息, 包括全名、婚前姓名(如适用)、出生日期和“可能要求的其他信息”。这项法律将对不遵守规定的处罚提高到 10 万毛里求斯卢比和最高 5 年监禁。

2.3 之后, 又根据相关部长就智能身份证读取器及其在公共和私人实体中的使用制定规章的任务, 进行了一些额外的修订。2013 年《国民身份证(杂项规定)法》修订了 1985 年《国民身份证法》, 规定经法律授权确认个人身份的人员可以要求查看身份证和要求个人出示身份证。这项法律中增加了一项新的条款, 规定生物识别信息的收集和处理受到 2004 年《数据保护法》的约束。此外, 2013 年《国民身份证(登记册详目)条例》规定, 从申请人那里收集的信息应记录在登记册上。

2.4 提交人质疑《国民身份证(杂项规定)法》规定采纳新的生物识别身份证是否合宪, 声称除其他外, 此举违反了《毛里求斯宪法》关于保护隐私的第 9 条。在 2015 年 5 月 29 日的判决中, 最高法院认为, 新制度妨碍了《宪法》第 9 条第 1 款保护的隐私权。然而, 最高法院认为, 要求提供指纹和其他生物识别数据制度的法律足够精确并容易理解, 符合《宪法》第 9 条第 2 款关于“在任何法律授权下”的要求。最高法院还认为, 根据国家官员提供的证据, 提供指纹使申请人不能多次申请身份证, 因此项规定“意在维护公共秩序”, 是对《宪法》第 9 条第 1 款的“可允许的克减”。法院认为, 提交人没有证明, 在民主社会中, 要求所有申请身份证的人都必须允许采集和记录他们的指纹和其他生物识别数据是不合理的, 考虑到社会存在防止身份欺诈的迫切需求, 因此, 在毛里求斯, 生物识别数据“对适当执法至关重要”。提交人在法院主张, 尽管目的合法, 但没有充分的理由证明无限期储存这类数据的负面影响与其好处成正比。他还主张, 《数据保护法》中的其他豁免条款允许获取这些数据的宽松程度令人震惊, 包括仅仅为了获得法律咨询就可以获取这些数据, 而且缺乏任何要求对数据获取进行司法监督的规定。法院认为, 储存和保留这类数据也有维护公共秩序的理由。然而, 法院在审查在民主社会中储存和保留这类数据是否合理时, 考虑了专家证据, 这些证据表明, 即使目前的技术问题得到纠正, 保留生物识别数据也是不安全的, 而且出了名的难以保护。因此, 最高法院认为, 根据《数据保护法》无限期储存和保留生物识别数据与追求的目标不相称, 在民主社会中是不合理的。

2.5 作为回应，主管部门发布了2015年《国民身份证(公民身份登记册)条例》，废除了2013年《国民身份证(登记册详目)条例》，并省略了在登记册上记录完整的生物识别信息的内容。技术、通信和创新部表示，2015年9月，所有生物识别数据都已销毁并从登记册中删除，现在指纹数据只保留到发放身份证之时，之后就会删除。

2.6 2015年《国民身份证(修订)条例》对2013年《国民身份证条例》进行了修订，在申领身份证的声明中增加了如下表述：“我不反对为制作身份证的目的对我的指纹细节进行处理和记录。我知晓一旦身份证印制完成，这些资料便会从登记册中永久删除。”提交人说，添加这一表述是不合适的，因为不申请身份证构成刑事犯罪，因此人们无法提出反对，否则会招致刑事制裁。

2.7 枢密院司法委员会于2016年10月31日驳回了提交人对最高法院判决的上诉。然而，该委员会指出，在签发身份证后销毁生物识别数据，可能会影响防止身份欺诈的能力，因为可以使用其他身份和文件多次提交申请。委员会还指出，行政部门未来若要求将其他生物识别数据添加到身份证上可能会引发新的相称性问题。

2.8 根据2017年《财务(杂项规定)法》作了进一步修改，但这些修改在提交本来文时尚未生效。根据该法，决定身份证上应列入哪些数据仍属于行政机关的权力范围。

申诉

3.1 提交人声称，修订后的《国民身份证法》涉及他根据《公约》第十七条享有的权利，因为该法涉及强制使用和保留敏感的个人数据，而且可能需要向国家官员出示这些数据。他认为，该法未能满足合法性、相称性和必要性的要求。¹

3.2 提交人承认，身份证制度由国内法作出规定，但认为国内法规定不符合受《公约》保护权利的宗旨和目标。该法某些条款使部长能够在没有更多监督的情况下扩展《国民身份证法》的要求。² 提交人认为，将决定收集哪些敏感数据记录在登记册和身份证上的权力交给行政当局具有任意性，而且没有明确限制，过于不确定，不符合《公约》第十七条的宗旨和目标。尽管有必要考虑隐私风险，但缔约国不作进一步立法审查便一直在计划扩大身份证计划的范围。³ 提交人称，将智能卡系统扩展至医疗记录领域的建议特别令人关切。⁴

¹ 提交人还注意到，对于强制国民身份识别制度的要求或其应包含的个人信息，国际上没有达成共识，而且对此类制度存在广泛的隐私关切。他认为，应对保留基本信息(如姓名、地址、出生日期和性别)和保留敏感的个人数据(如指纹和DNA)加以区分。见欧洲人权委员会，*Reyntjens 诉比利时*(16810/90号申请)和 *Friedl 诉奥地利*(15225/89号申请)。他认为，干预隐私权的措施必须是合法、必要和相称的。见欧洲人权法院，*S.和 Marper 诉联合王国*(30562/04号和30566/04号申请)；印度最高法院，*Puttaswamy 及另一人诉印度联盟及其他方*，2017年8月24日的判决。

² 提交人提到《国民身份证法》内的以下条款：第3条第2款b项，其中要求保存一份登记册，包括“可能规定的其他合理或必要的信息”；第5条第2款，其中规定了身份证上应记录的信息；第5条第2款h项(现为f项)，其中容许记录“规定的其他此类信息”；第10条，其中规定，部长可制定“为本法之目的他认为合适”的条例。

³ 欧洲人权法院，*S.和 Marper 诉联合王国*，第71-75段。

⁴ 见欧洲人权法院，*L.H.诉拉脱维亚*(52019/07号申请)。

3.3 对于身份证制度的运作方式，关于私人信息的补充规定，登记册或身份证上所记录信息的收集、销毁、记录或取览，并无司法监督或其他独立监督。

3.4 私人信息的收集和记录只受《数据保护法》的保护。在本案中，最高法院的结论是，这项法律提供的保护力度不够，而缔约国为签发身份证之外的目的储存生物识别数据纯属非法。对身份证制度进行的修改，只是将保留的指纹数据从行政部门系统转移到个人身上，要求将数据输入身份证，而不是放弃收集和保留指纹和生物识别数据，或是纠正法院查明的立法和技术缺陷。提交人认为，这种修改使该法通过将生物识别数据与之前的申请进行比较来防止重复申请的目的失去意义。此外，这一修改导致法院查明的缺陷更加严重，因为公民现在必须以一种易受攻击的形式为缔约国当局保留敏感数据。

3.5 提交人认为，该制度的公益性与其对隐私权的有害影响不成比例。他主张，缔约国要求强制提供指纹数据并要求公民向国家官员出示身份证的唯一理由是维护公共秩序。他同意该制度具有防止身份欺诈的合法目的，也有可能协助核查身份。然而，在为该制度的有效性提供解释时，缔约国当局主要提到对照生物识别数据库核查申请的能力，而这正是最高法院认定为非法的一点。因此，在身份证中输入生物识别数据并不能以任何方式阻止使用相同的指纹申请多张身份证。⁵ 在通过欺诈手段获得的身份证中输入指纹，事实上会使其更具合法性。即便这种制度有令失窃或遗失的身份证更难使用的优点，但一个简单的遗失或被盗身份证资料库亦可达到类似的目的，而无须收集和储存生物识别数据这种侵扰性手段。此外，携带身份证和将储存生物特征数据的责任交给公民存在安全漏洞，缔约国主管部门在为该制度辩护时便说明了这一点，即有大量身份证丢失或被盗。向法院提交的专家证据表明，指纹数据很可能被复制到伪造的身份证上。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2018 年 6 月 1 日的普通照会中通知委员会，不打算对来文可否受理问题提出异议。

4.2 缔约国在 2018 年 9 月 21 日的普通照会中，提交了对来文实质问题的意见。缔约国指出，提交人不能声称其权利受到侵犯，因为还没有采集他的指纹。

4.3 缔约国指出，个人数据受保护的權利，包括在处理指纹时的这项权利，不是一项绝对的权利，必须结合其在社会中的作用加以考虑。⁶ 缔约国还指出，最高法院认定，关于指纹处理的规定存在对提交人根据《宪法》第 9 条第 1 款享有的权利的干涉。但法院认为，根据《宪法》第 9 条第 2 款，为了维护公共秩序，这种规定是容许的。缔约国还认为，提交人未能证明这种干涉在民主社会中是不合理的。法院认定，就建立安全的身份保护系统和防止身份欺诈的目标而言，采集

⁵ 提交人提到枢密院司法委员会在 2016 年 10 月 31 日的判决中提出的以下理由：“如果签发身份证后，登记册上不保留指纹和细节，可能会对政府防止身份欺诈的能力产生不利影响，例如，有人会使用不同的姓名和文件不止一次申请身份证。对基本权利的干涉能在多大程度上实现合法目的，是在评估其正当理由时都必须考虑的因素。”

⁶ 欧洲法院，Schmidberger 等人诉奥地利(案件编号：C-112/00)；Schwarz 诉波鸿市(案件编号：C-291/12)，第 33、45、50-51、62-64 和 66 段；X 诉欧洲共同体委员会(案件编号：C-404/92P)，第 18 段；欧洲人权法院，S. 和 Marper 诉联合王国，第 101 段；大不列颠及北爱尔兰联合王国，高等法院王座分庭，伯明翰的行政法院，R.(应 R. 的申请)诉警察局长，[2013] EWHC 2864，第 37 段。

指纹是必要和相称的。⁷ 枢密院司法委员会指出，地方法院比它更熟悉当地社会的情况，若它插手该地方法院对干涉基本权利的理据的评估，会进展缓慢，因此委员会支持法院的推理。

4.4 缔约国认为，采集和储存指纹有助于主管部门核查公民身份、消除欺诈性做法以及维护法律和秩序，对于实现防止身份欺诈的社会紧迫需求而言是有必要的。缔约国指出，最高法院考虑到在限制权利时有必要平衡所涉所有各方的利益⁸，在公共利益和对提交人私生活的不利影响之间取得了合理的平衡。缔约国指出，法院正确地认定，本案中的干涉是出于合法目的，并不是对提交人隐私权不成比例或无法容忍的干涉，因此在这种情况下是正当的。缔约国的结论是，这种干涉并不是明显缺乏合理依据。⁹

4.5 缔约国反驳说，法律没有对这一限制作出规定。缔约国指出，提交人就根据《国民身份证法》实施生物识别身份证事宜向最高法院提出质疑，但最高法院驳回了他的质疑。缔约国认为，提交人的担忧是基于假设，如果今后该制度的范围扩大，他完全可以再次向法院提起诉讼。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2018年12月20日，提交人提交了对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论。他指出，他声称的违反行为涉及《国民身份证法》规定的法定义务，他作为毛里求斯国民必须履行这项义务。根据该法，不申领身份证属于犯罪行为，因此，提交人如不遵守规定，将被逮捕和定罪。提交人因此主张，根据《任择议定书》第一条，他是受害人。

5.2 提交人认为，缔约国将司法监督与诉诸法院质疑《国民身份证法》的合宪性混为一谈。他指出，是最高法院认定，缺乏有关司法监督的规定来控制该制度下的数据读取问题“不可接受”。他还指出，委员会在关于缔约国根据《公约》提交的报告的若干结论性意见中提到，在干涉到个人隐私的制度中，与旨在实现的正当目标相称因而获允的制度必须有保障措施。¹⁰

5.3 关于相称性，提交人不反对委员会应尊重国家主管部门和法院的立场，但认为国内法律和政策不具有限定性，审查力度取决于具体情况。他认为，缔约国援引欧洲人权法院在 Şahin 诉土耳其案中的判决是不适当的，因为此案涉及尊重宗教自由问题。信奉各种宗教与不信奉宗教者的人之间的权利平衡与所在地高度相关，因此法院给予国家主管部门很大的判断余地。提交人认为，本案有所不同，因为涉及的是一项打击身份欺诈的措施，这种欺诈在世界各地都有发生。他认为，缔约国援引的其他案件涉及的制度或是不具有强制性，或是涉及非常具体和紧迫的合法目标，或两者兼而有之。然而，本案涉及一项适用于所有人的一般性和强制性规定，其相称性必然比具体或狭隘的干涉行为更难确定。此外，缔约国

⁷ 法院除其他外，提到欧洲人权法院，S.和 Marper 诉联合王国以及 Şahin 诉土耳其(44774/98 号申请)。

⁸ 欧洲法院，Schmidberger 诉奥地利共和国(案件编号：C-112/00)，第 79-81 段。

⁹ 联合王国最高法院，R.(应 S.G.等人(过去为 J.S.等人)的申请)诉就业与养老金大臣，[2015] UKSC 16, 第 37 段。

¹⁰ CCPR/C/79/Add.54, 第 19 段；CCPR/C/79/Add.83, 第 20 段。

主管部门已公开表示，他们打算扩大这项制度的范围，因此会对隐私造成更大干扰。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到，缔约国没有对来文可否受理问题提出异议。然而，委员会注意到缔约国的论点，即提交人不能声称他根据《公约》享有的权利遭到侵犯，因为没有对他采集指纹。委员会还注意到提交人的论点，即作为毛里求斯国民，他有法定义务持有要求采集和记录指纹的身份证，不遵守这一规定即构成刑事犯罪。委员会认为，就可否受理而言，提交人证明了其受害人身份，《任择议定书》第一条并不妨碍委员会审议本来文。

6.3 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.4 委员会注意到，提交人向毛里求斯最高法院提出了申诉，并向枢密院司法委员会提出了上诉，案卷中没有关于提交人未用尽补救办法的资料。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议本来文。

6.5 委员会认为，提交人充分证实了他的申诉，即涉及《公约》第十七条所述问题，并注意到了缔约国的意见，即不对来文可否受理问题提出异议。因此，委员会宣布来文可以受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款的规定，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，双方对于强制采集和记录提交人的指纹可构成对其隐私的干涉这一点似乎没有争议。委员会注意到，提交人声称修订后的《国民身份证法》侵犯了他根据《公约》第十七条享有的权利，因为这是一项非法和任意的法律。委员会还注意到，缔约国对提交人的指控提出反驳。

7.3 委员会回顾，国家授权的干涉必须依据法律，但法律本身必须符合《公约》的规定、宗旨与目标。¹¹ 同样，以电脑、资料库及其他仪器收集或储存私人资料——不管是由公共当局或民间个人或机构——必须由法律加以规定。¹² 委员会回顾，根据国家法院的解释，如果干涉符合相关国内法，则不属于《公约》第十七条第一款含义内的“非法”。¹³ 委员会注意到，本申诉中的干涉行为，即指纹的处理和记录在《国民身份证法》第 4 条第 2 款 c 项中加以规定。¹⁴ 委员会还

¹¹ 委员会关于隐私权的第 16 号一般性意见(1988 年)，第 3 段。

¹² 同上，第 10 段。

¹³ Van Hulst 诉荷兰，第 903/2000 号来文，第 7.5 段。

¹⁴ 该条款内容如下：“所有申请身份证的人均须……(c) 容许采集和记录其指纹及本人的其他生物识别信息。”

注意到，最高法院认定，“有一项法律对储存和保留指纹和其他个人身份生物识别数据作了规定”。¹⁵ 委员会认为，考虑到提交人关于这项法律特定条款的范围的论点，委员会不能得出结论认为，法律没有对如何处理他的指纹作出规定。因此，委员会不能得出结论认为，对提交人隐私的干涉属于非法。

7.4 委员会回顾，使用任意这个概念的用意是确保法律所规定的干涉“都符合《公约》的规定和目标，而且无论如何要在个别情况中合情合理”。¹⁶ 因此，对隐私和家庭生活的任何干涉都必须符合任何具体案件情况下所寻求的必要合理目的。¹⁷ 委员会回顾，各国必须采取有效措施来确保有关个人私生活的资料不会落到法律未授权接受、处理和使用的的人手里，并永远不会被用来做不符合《公约》的事。¹⁸

7.5 在本案中，委员会注意到缔约国认为，有必要在保护个人数据与防止身份欺诈的社会紧迫需要之间取得平衡。委员会注意到，缔约国主张，最高法院正确地认定，采集指纹对于防止欺诈而言是有必要的。委员会还注意到，缔约国当局主管部门已经将保留的指纹数据从主管部门的系统转移到个人身份证持有者身上，要求在身份证上输入指纹数据，提交人以及枢密院司法委员会都指出，这一变化导致与以往提交的生物识别数据进行比较的目的失去意义，从而影响到缔约国主管部门防止身份欺诈的能力。委员会注意到，缔约国没有对这一具体问题作出答复，也没有解释在个人身份证上储存和保留指纹数据如何能够有效防止身份欺诈。

7.6 此外，鉴于强制处理和记录指纹造成的干扰的性质和规模，委员会认为，有必要制定关于措施范围和适用的明确、详细的规则，以及关于储存的最低限度的保障措施，包括储存的期限、使用、第三方的获取以及维护数据完整性和保密性的程序和销毁数据的程序，从而为防止滥用和任意性的风险提供充分的保障。¹⁹ 委员会注意到，在这方面，提交人提到最高法院的裁决，即在中央数据库中无限期储存和保留指纹数据属于违宪。因此，缔约国主管部门已停止以这种特定方式储存和保留指纹数据。然而，缔约国没有回应提交人的指称，即在个人身份证上保留指纹数据加重了法院认定的安全漏洞。具体而言，提交人指出，由于指纹数据很容易被复制到伪造的身份证上，将这种储存责任交给持证人伴随着指纹数据丢失和被盗的风险。²⁰ 鉴于缔约国没有提供资料说明为保护储存在身份证上的生物识别数据实施了哪些措施，委员会不能得出结论认为，有足够的保障可防止因可能获取身份证上的此类数据而造成的滥用和任意干涉隐私权的风险。鉴于上述对该制度能否协助防止身份欺诈的关切，委员会认为，安全关切不能被视为合理理由。因此，尽管可能存在某些理由和情况，使生物识别数据的处理不会引起

¹⁵ 毛里求斯最高法院，*Madhewoo 诉毛里求斯政府和另一方*，2015 SCJ 177，第 29 页。

¹⁶ 委员会第 16 号一般性意见(1988 年)，第 4 段。

¹⁷ *Toonen 诉澳大利亚*，第 488/1992 号来文，第 8.3 段；*Vandom 诉大韩民国*(CCPR/C/123/D/2273/2013)，第 8.8 段。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 欧洲人权法院，*S. 和 Marper 诉联合王国*，第 99 段。

²⁰ 提交人援引了国内诉讼中提交的关于存储生物识别数据的射频识别技术的专家证据。专家解释说，生物特征数据可以在没有身体接触的情况下很容易地用射频识别读取器复制，而持证人会毫不知情，这种读取器可以很容易地在网上购买。

《公约》第十七条意义上的任意干涉，但委员会认为，在本案的具体情况下，根据《国民身份证法》的规定，在身份证上储存和保留提交人的指纹数据可构成对其隐私权的任意干涉，违反《公约》第十七条。

8. 因此，委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十七条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。因此，缔约国有义务提供充分保障，防止向提交人发放身份证可能导致的任意性风险和滥用提交人指纹数据的风险，并根据本意见审查在身份证上储存和保留指纹数据的理由。此外，缔约国有义务采取措施，避免今后发生类似的侵权行为。

10. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。鉴此，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，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的语言广泛传播。

附件一

古谷修一的个人意见(不同意见)

1. 我无法同意委员会的结论，即提交人为受理目的证明了他的受害人身份，《任择议定书》第一条不妨碍委员会审议本来文。
2. 根据《任择议定书》第一条，委员会可以接受并审议个人声称侵害《公约》所载任何权利之受害人的来文。在这方面，委员会已经确定了判例，即当事人只有在确实受到影响的情况下，方能主张自己是《任择议定书》第一条意义上的受害人。对该规定的考虑应有多具体，这是一个程度问题。但是，任何个人都不能抽象地通过“民众之诉”，对据称违反《公约》的法律或实践提出异议。即使相关法律或实践尚未以对当事人造成损害的方式具体适用，无论如何也必须是适用后据称受害人遭受影响的风险会不仅仅停留在理论上。¹ 因此，任何人凡主张自己是《公民及政治权利国际公约》所保护权利遭侵犯情事的受害人，均必须以现行法律或是某项司法或行政决定或实践为基础，或证明缔约国已通过其作为或不作为妨碍其行使权利，或证明此种妨碍即将发生。²
3. 用这一原则来看，委员会在受理来文时，提交人的权利尚未确实受到损害，只是有可能受到某些法规的损害。不过，即使在这种情况下，委员会亦承认，如果当事人属于其活动根据有关法律被视为违反法律的受害人类别，则此人可主张自己为受害人。³ 事实上，委员会只承认特定类别的受害人身份，例如穆斯林和非西方移民⁴、性少数群体⁵、语言少数群体⁶ 和有外国丈夫的妇女⁷，即使所涉法律理论上可能适用于缔约国所有国民。
4. 此外，委员会还要求提交人展示可能对其个人产生影响的法律的具体后果。例如，在 *Toonen* 诉澳大利亚案中，委员会认为来文可以受理，因为提交人作出了合理的努力，证明强制执行的威胁以及行政做法规定继续存在和舆论的广泛影响都对他个人造成了影响，并继续对他个人造成影响。⁸ 另一方面，在 *Andersen* 诉丹麦案中，委员会认为来文不可受理，因为提交人未能证明所作的声明对她有具体影响，或是这些声明的具体影响迫在眉睫，会对她个人产生影响。⁹

¹ Aumeeruddy-Cziffra 等人诉毛里求斯，第 35/1978 号来文，第 9.2 段。

² Andersen 诉丹麦(CCPR/C/99/D/1868/2009)，第 6.4 段；Beydon 等人诉法国(CCPR/C/85/D/1400/2005)，第 4.3 段；Aalbersberg 等人诉荷兰(CCPR/C/87/D/1440/2005)；Brun 诉法国(CCPR/C/88/D/1453/2006)，第 6.3 段。

³ Ballantyne 等人诉加拿大，第 359/1989 号来文和第 385/1989/Rev.1 号来文，第 10.4 段。

⁴ Rabbae 等人诉荷兰(CCPR/C/117/D/2124/2011)，第 9.6 段。

⁵ G. 诉澳大利亚(CCPR/C/119/D/2172/2012)，第 6.5 段。

⁶ Raihman 诉拉脱维亚(CCPR/C/100/D/1621/2007)，第 7.4 段。

⁷ Aumeeruddy-Cziffra 等人诉毛里求斯，第 9.2(b)(2)段。

⁸ Toonen 诉澳大利亚，第 5.1 段。

⁹ Andersen 诉丹麦，第 6.4 段。

5. 在本案中，显然提交人根据《公约》享有的权利尚未受到损害，因为提交人没有被采集指纹，也没有被指控不遵守相关法律。然而，委员会认定，提交人证明了他的受害人身份，因为作为毛里求斯国民，他有法定义务持有要求采集和记录指纹的身份证，不遵守这一规定即构成刑事犯罪(决定第 6.2 段)。然而，我认为，提交人并没有证明他属于某一类特定人群，根据有关法律，这些人的活动被视为违法，他也没有尽一切努力证明法律对他产生的具体影响或对他个人的影响。如果没有这样的证明，仅仅因为他具有毛里求斯国籍而承认其受害人身份就等于接受了一项“民众之诉”，这无疑背离了委员会的判例。

6. 因此，我必须得出结论认为，就可否受理而言，提交人不具备受害人身份，因而根据《任择议定书》第一条，应认定本来文不可受理。

附件二

根提安·齐伯利的个人意见(不同意见)

1. 我不同意委员会在本案中认定有违反第十七条行为的结论。我认为这一决定错失了提供一些指导意见的机会，因为据我所知，这是委员会第一次处理关于将生物识别数据输入个人身份证和第十七条规定的隐私权的问题。
2. 委员会作出这一决定的理由要点载于决定第 7.6 段。委员会指出，鉴于缔约国没有提供资料说明为保护储存在身份证上的生物识别数据实施了哪些措施，委员会不能得出结论认为，有足够的保障可防止因可能获取身份证上的生物识别数据而造成的滥用和任意干涉的风险。然后，委员会认为，在本案的具体情况下，根据《国民身份证法》的规定，在身份证上储存和保留提交人的指纹数据可构成对其隐私权的任意干涉，违反《公约》第十七条，但委员会没有多作解释。
3. 委员会没有解释为什么在身份证上储存和保留提交人的指纹数据构成对其隐私权的任意干涉，委员会在其简要的分析中也没有提到在国民身份证上输入或不输入包括指纹在内的生物设备数据的任何良好做法。鉴于问题的复杂性，委员会本应采取谨慎的做法，要求第三方提交材料，以澄清所需审议的关键问题。在第十七条起草时，还没有先进的生物识别技术，国民身份证件也不包括个人生物识别数据。最近几年，许多国家都在个人身份证实施方案中加入了包括指纹在内的生物识别数据。¹ 这么做有多重目的，包括防止身份欺诈、反恐和其他公共安全目的。与此同时，出现了一些问题，其中包括与此类方案有关的问责、隐私、数据管理、登记、覆盖面、成本和协调等问题。
4. 尽管许多国家越来越多地使用新的生物特征识别技术，但不能确切保证这种身份证不会被伪造或滥用。缔约国主管部门承认其中的一些问题，但同时也强调，需要在保护身份证所含个人数据与防止身份欺诈和确保公共安全的社会迫切需要之间取得平衡。《国民身份证法》第 9 条“罪行”载有防止因可能获取身份证上的生物识别数据而造成的滥用和任意干涉的规定，即此类罪行可处以最多 10 万毛里求斯卢比的罚款和不超过 5 年的监禁。法律的这一部分旨在保护像提交人这样的人，使其免受犯罪分子滥用个人身份证或身份证上所包含生物识别数据的潜在影响。欧洲人权法院曾就涉及在数据库中无限期保留指纹、DNA 和照片等个人数据²，或在刑事诉讼程序中中止后保留个人数据的案件作出裁决。³ 尽管《保护人权与基本自由公约》的许多缔约国拥有包括身份证指纹在内的国家身份

¹ 关于欧盟成员国，请参阅 2019 年 6 月 20 日的条例(EU) 2019/1157，第 3 条第 5 款。另见比利时宪法法院 2021 年 1 月 14 日的裁决。可查阅 <https://www.const-court.be/public/n/2021/2021-002n.pdf> (荷兰语)。另见国际电信联盟，“国民身份证方案审查”，2016 年 5 月，第 8 页(主要调查结果)和第 14-16 页(表 1，提供国家名单，并说明国民身份证验证方案是否包含指纹)；世界银行集团，“非洲身份识别系统的现状”，国家简报，2017 年；亚洲开发银行，“亚洲及太平洋地区的身份促发展”，2016 年。

² 欧洲人权法院，S.和 Marper 诉联合王国(30562/04 号和 30566/04 号申请)；Gaughran 诉联合王国案(45245/15 号申请)。

³ 欧洲人权法院，M.K.诉法国(19522/09 号申请)。

识别系统，但迄今为止，还没有就关于在身份证方面储存和保留指纹的案件作出过裁决。⁴

5. 虽然我认同委员会的普遍关切，即这类技术应受到严格监管，以确保它们不被政府或第三方滥用，委员会也因此得出结论认为，按照《国民身份证法》的规定，在身份证上储存和保留提交人的指纹数据会构成《公约》第十七条中的任意干涉，但委员会对第十七条的解释过于宽泛。

6. 鉴于提交人没有被强迫留下指纹，这一申诉似乎并无实际意义。在国家层面，最高法院和枢密院司法委员会已经就案件的若干方面作出裁决，随后国家主管部门也解决了已知的不足之处。此外，尚不清楚提交人向委员会提出的某些问题是否已在国内得到充分反映和透彻的讨论。考虑到案件的事实，对委员会来说，更好的做法是认定没有发生违反第十七条的行为。

⁴ 见《欧洲人权法院判例法指南：数据保护》，2020年12月31日(欧洲委员会/欧洲人权法院，2021年)，关于指纹储存和保留的判例法，包括第24、29、111、192、200段。