

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
20 May 2014
Chinese
Original: French

人权事务委员会

第 1960/2010 号来文

委员会 2014 年 3 月 10 日至 28 日第一一〇届会议通过的意见

提交人: Claude Ory (由律师 Jérôme Weinhard 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 法国

来文日期: 2010 年 4 月 1 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 7 月 28 日转交缔约国) (未作为文件印发)

意见的通过日期: 2014 年 3 月 28 日

事由: 一名游居者因缺乏车辆保险和旅行许可而被定罪

程序性问题: 同一事项正在另一国际程序审查之中; 用尽国内补救办法

实质性问题: 迁徙自由; 歧视和法律的平等保护

《公约》条款: 第十二条第 1 款和第二十六条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(子)和(丑)项

GE.14-03196 (C) 260614 270614



* 1 4 0 3 1 9 6 *

请回收



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(在第一一〇届会议上)

通过的关于

第 1960/2010 号来文的意见*

提交人: Claude Ory (由律师 Jérôme Weinhard 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 法国

来文日期: 2010 年 4 月 1 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 2014 年 3 月 28 日举行会议，

结束了 Claude Ory 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 1960/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提供的全部书面资料，

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过如下：

意见

1.1 2010 年 4 月 1 日来文的提交人为 Claude Ory, 1980 年 12 月 1 日生于法国贡捷堡。他称法国侵犯了他根据《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第 1 款和第二十六条享有的权利。他由律师代理。

1.2 2010 年 10 月 18 日，新来文和临时措施问题特别报告员决定，来文的可否受理问题应与案情一并审议。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、沃尔特·凯林先生、杰拉尔德·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特-佛尔女士、尤瓦尔·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生、马戈·瓦特瓦尔女士和安德烈·保罗·兹勒泰斯库先生。

根据委员会议事规则第 90 条，克里斯蒂娜·沙内女士没有参加本来文的审议。

萨尔维奥利先生签署的个人意见附于本《意见》之后。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是游居群体¹的一员。他生活在勒芒市(萨尔特省), 住在一个有蓬卡车中, 因此受 1969 年 1 月 3 日第 69-3 号法律² 和相关的 1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令管辖, 其中要求他持有旅行许可证, 并且须由当局定期盖章,³ 否则可能遭到刑事处罚。⁴ 2004 年, 由于没有经常收入, 提交人持有 1998 年 2 月 2 日签发的旅行卡, 该卡需每三个月由警察盖一次章, 最后一次盖章是 2003 年 8 月 27 日。

2.2 2004 年 2 月 29 日, 提交人开着卡车去工作时, 在梅泽雷镇(萨尔特省)遭到宪兵检查。检查发现, 他既没有车辆保险, 旅行卡上也没有盖章。2006 年 3 月 11 日, 当他再次在奥比涅-拉康(萨尔特省)遭到宪兵检查时, 被告知了 2004 年 2 月 29 日所犯两种罪行的后果。他被带到警察局, 并受到四个小时的询问。他获悉, 拉弗莱什(萨尔特省)警察法院 2005 年 11 月 23 日作出缺席判决, 命他为没有有效的旅行许可证交纳 150 欧元罚款; 他还因没有保险而被罚款 300 欧元, 并被吊销一个月的驾照。法院传票上的地址参考了他的旅行许可证和所登记乡镇。由于阿纳日(萨尔特省)市政厅不是他的常住地, 他也不在那里接受邮件, 无法通知他将要举行的审理, 因此对他进行了缺席审判。

2.3 提交人在法国没有固定住处或住所, 长期住在自己的车上。他承认其旅行证未在规定时间内由行政当局盖章。他提出撤销 2005 年 11 月 23 日缺席判决的申请, 勒芒副检察官传他出席 2006 年 5 月 24 日在拉弗莱什警察法院举行的审理。他要求为其辩护提供律师协助, 并通过法律援助实现了这一点。在他请求延期后, 他的案件最终于 2006 年 9 月 27 日开庭审理。他的辩护律师要求撤销案件, 并引述了《欧洲人权公约第 4 议定书》, 该议定书第 2 条规定, 合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由。2006 年 12 月 20 日, 法院驳回了以指出未盖章的报告无效为由提出的这一异议, 认定提交人犯有上述罪行, 并判处他 100 欧元罚款(而不是最初确定的 150 欧元)。

2.4 2006 年 12 月 28 日, 提交人就这一判决向昂热上诉法院(曼恩-卢瓦尔省)提起上诉。他再次请求法律援助, 并且获许。诉讼过程中, 他的律师称所涉罪行

¹ 用来指法国罗姆人的行政用语。1969 年第 69-3 号法律用该词取代了 1912 年 7 月 16 日法律中的“游牧民族”一词, 后一部法律涉及流动性行业, 规范游牧民族的迁徙。

² 关于从事流动性活动和在法国流动、没有固定住处或住所的人员适用制度的 1969 年 1 月 3 日第 69-3 号法律。

³ 根据 1969 年 1 月 3 日的法律第 4 条, 没有固定住处或住所、住在移动住所中并有经常收入者会收到旅行证, 它必须定期盖章, “间隔不少于三个月”。对于没有经常收入者, 则签发旅行卡, 必须每三个月盖一次章(第 5 条)。

⁴ 1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令的目的是实施 1969 年 1 月 3 日关于从事流动性活动和在法国流动、没有固定住处或住所的人员适用制度的第 69-3 号法律第一章和第二章的某些条款, 该法令第 20 条规定: “所持旅行许可证未在 1969 年 1 月 3 日的法律第 5 条或本法令第 18 条第 2 款规定的时限内盖章者, 将被处以对第 5 类轻罪规定的罚款”。

构成禁止歧视的《欧洲人权公约》第 14 条所规定的歧视。提交人称，首先，从事流动性活动或行业的人被免除了持有经盖章的旅行卡的义务；其次，这些规定只适用于长期住在机动车、拖车或其他移动住所中的人，而没有固定住处或住所的其他人，如无家可归者或船员并没有这种义务。上诉法院院长考虑将案件提交欧洲联盟法院作出初步裁决。⁵ 但最后，他于 2007 年 4 月 19 日驳回上诉，理由是，提交人的状况是他自己选择的，并使他必须遵守符合国家公共利益的具体义务，因此这些义务绝没有歧视性；他将罚款减到 50 欧元。提交人于 2007 年 4 月 19 日提起撤销原判的上诉。他提出的法律援助请求因理由不充分遭到拒绝。因此他无法保留律师，他的上诉于 2008 年 3 月 4 日被上诉法院驳回。

2.5 2008 年 12 月 22 日，提交人就这一案件向欧洲人权法院提出申请。2009 年 9 月 1 日，该法院根据《公约》第 35 条第 1 款宣布申请不可受理，因为从作出国家一级的最后裁定到提交申请，时间已经超过了六个月。

申诉

3.1 提交人称，首先，他并不质疑第一项指控(没有车辆保险)的有效性，但他反对第二项指控，即在法国没有固定住处或住所超过六个月的情况下，并未持有经盖章的旅行卡，这属于 1969 年 1 月 3 日的法律第 3 条的范围。

3.2 关于迁徙自由受到侵犯，提交人指出，法国法律规定他必须持有旅行许可证并应要求向执法人员出示，否则会受到刑事处罚。他回顾说，这是可以追溯到 19 世纪的一种旧法律制度的规定；现代旅行许可证直接沿袭了根据 1863 年 1 月 6 日的通告实行的巡回演出许可证及后来根据 1912 年 7 月 16 日的法律实行的“游牧民族人体测量身份证”。后来的法律都保留了要求持有旅行卡的原则。因此，提交人经常遭到警察检查。他声称，这显然侵犯了《公约》第十二条规定的他在本国自由迁徙的权利。他拒绝接受昂热上诉法院的结论(见以上第 2.4 段)，指出他并没有选择自己的生活方式，而是继承了住在移动住所中的长期家庭传统，包括父母双方的家庭。⁶ 他还说自己就是以这种方式长大的，他的兄弟姐妹也是这样生活，他从来没有在房屋里住过，路上的生活是他知道的唯一生活方式。

3.3 关于法律面前的平等，提交人指出，根据法国法律，为行使公民权利的目的，任何公民的居住地是指“其主要居住地点”。⁷ 但受 1969 年 1 月 3 日第 69-3 号法律管辖的游居者没有居住地，通常是住在地面上的移动住所中。本案中适用的具体法律制度没有提到居住地，而是要求个人为行政目的在某个乡镇进行登记；他们不能自由选择或变更乡镇；这与《民法典》第 103 条和以下各条规定的

⁵ 根据一种程序，国家法院可请求欧洲联盟法院就欧洲法律对其受理案件的有效性作出解释或发表意见。

⁶ 提交人附上了他的家谱。

⁷ 《民法典》第 102 条。

变更居住地的权利相反。提交人称，他并不享有与有固定住所的公民同样的权利。

3.4 提交人指出，受盖章制度管辖的人遭到的不利待遇构成法律禁止的内部和外部歧视。说法律禁止，是因为有法律规定。说内部歧视，是因为要求持有第 69-3 号法规定的旅行许可证的人中，从事流动性活动或行业的人不受盖章制度约束。其他居无定所者，如在船屋(船工)或街头生活的人，也不受必须持有旅行许可的行政要求约束。提交人称，歧视也是外部歧视，因为住在 1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令第 2 条所界定的固定住所并因此拥有居住地的大部分人口，在上个世纪并未被要求拥有这些“通行证”。提交人认为，因此盖章制度和整个旅行许可制度只是侵犯了受这些制度约束的人在一国的来去自由。这构成对他们的内部和外部歧视，造成了居住地概念方面的权利不平等。因此，提交人要求给予精神和物质赔偿，并从警方记录中删除他的犯罪记录。他要求得到与所有同胞同等的待遇，即能够保持他的生活方式，有权拥有《民法典》规定的居住地，以及变更和选择这一居住地的自由，而不是必须出示旅行许可证，否则就会被认为有罪。

缔约国关于可否受理的意见

4. 2010 年 9 月 29 日，缔约国提交了关于可否受理的意见，认为应将来文宣布为部分不可受理，因为没有用尽国内补救办法。缔约国指出，提交人对委员会称他没有选择或变更居住地的自由。但在国内法院中，诉讼程序只涉及他的旅行卡中没有盖章的问题。就这一罪行而言，已经用尽了国内补救办法。在这方面，缔约国认为，来文中所述的涉及登记乡镇选择的事项完全与国内法院审议的问题无关，因此根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不可受理。

缔约国关于案情的意见

5.1 2011 年 1 月 28 日，缔约国提交了关于来文案情的意见。缔约国再次指出，提交人关于选择居住乡镇的指控并未向国内法院提出。缔约国还称，提交人只是提到法国《民法典》中关于登记乡镇的条款，而没有指明违反了《公约》的哪些条款。因此，来文的这一部分应被视为不可受理。

关于选择和变更登记乡镇的自由

5.2 关于案情，缔约国首先讨论了选择自由和登记乡镇的问题。缔约国忆及，1969 年 1 月 3 日第 69-3 号法律中的个人惯常住所根据该法第 3 条，按定义是指“机动车、拖车或任何其他移动住所”。为确保拥有这种住所的人能够享有和行使公民权利和政治权利，并履行义务，立法人员建立了乡镇登记制度，以便这类人员与行政当局保持联系。缔约国称，这种地址纯粹是用于行政目的，并不构成《公约》第十二条意义范围内的住所。这类人员的永久住所是其拖车或其他移动住所，其居住地是某一特定时间移动住所的所在地。因此，受《公约》第十二条保护的自由选择住所的权利只适用于提交人的永久住所，而它具有移动性。

5.3 缔约国还指出，与提交人的指称相反，在法国流动、没有固定住处或住所的人可选择希望为行政目的登记的乡镇，但必须为这一选择提供合理的理由(如家庭关系)。地方行政长官不得否决这种选择，除非有重大理由，特别是与公共秩序有关的理由，而在此情况下，必须发布显然证据充分的决定。⁸ 因此，缔约国称，对自由选择登记乡镇这一权利的限制极其有限，并且符合《公约》第十二条第 3 款，该款规定，这一权利可以受到“法律规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本公约所承认的其他权利不抵触的限制”。

5.4 关于提交人援引的《公约》第二十六条，缔约国称，1969 年 1 月 3 日的法律第 7 条规定，“请求签发旅行许可证的任何人(……)必须告知其希望登记的乡镇”。因此，选择登记乡镇的权利适用于任何长期住在机动车、拖车或任何其他移动住所中的 16 岁以上、没有固定住处或住所超过六个月的人(第 3 条)。缔约国提到委员会关于不得歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，⁹ 并且指出，乡镇登记使在法国流动、没有固定住处或住所的个人能够切实享有和行使其公民权利和政治权利，包括选举权。委员会指出，在平等的基础上享受权利和自由并不意味着在每一情况下的同等待遇。¹⁰ 为没有固定住处或住所的人建立特定的法律制度，确实考虑到其情况的具体特点。缔约国指出，无论如何都不能认为，如提交人所称的那样，提交人以及与他情况相同的所有其他人被剥夺了法国民法所保障的拥有居住地的权利。并没有妨碍住在移动住所中的人改变其生活方式和选择《民法典》第 102 条含义范围内的居住地的法律障碍。在流动生活情况下，乡镇登记提供了行使个人权利的途径，并不会造成任何歧视。

旅行卡

5.5 关于提交人认为显然侵犯他在国内迁徙自由的旅行许可证问题和盖章义务，缔约国承认，这一要求产生的限制构成《公约》第十二条第 3 款含义范围内的限制，但它认为，这种限制是法律规定的，并且因为公共秩序的原因，是合理的。缔约国指出，没有固定住所或没有证据表明其有经常收入的人，有义务对其旅行卡进行定期盖章，这是与他们得到承认的如其希望可每天变更居住地的权利相对应的。这种要求可使行政当局与他们保持联系，并使当局能够与之接触，以及必要时在考虑到他们流动生活方式的条件下对其进行检查。

5.6 关于根据《公约》第二十六条提出的旅行许可要求，缔约国称，对旅行许可证盖章的义务并不限于特定群体，而是适用于所有长期住在机动车、拖车或任何其他移动住所中的 16 岁以上、没有固定住处或住所已超过六个月的人(1969 年 1 月 3 日的法律，第 3 条)。因此，任何选择流动生活方式(见以上的定义)的人，

⁸ 1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令第 23 条(见上面的脚注 3)。

⁹ 《大会正式记录，第四十五届会议，补编第 40 号，第一卷》(A/45/40 (Vol. I))，附件六，A 节，第 7 段。

¹⁰ 同上，第 8 段。

都必须持有旅行许可证，并须由行政部门定期盖章。相应之下，流浪艺人和住在活动房内的人(在大型建筑场地工作的员工)也必须有旅行许可证。缔约国还指出，与提交人的指称相反，从法律角度看，流动生活方式实际上是有关人员的选择，这种选择得到公共当局的尊重。

5.7 总之，缔约国重申，适用于提交人和情况相同的其他人的特定制度是他们与采用固定生活方式的人相比流动程度较高的结果。因此，待遇上的这种差别是他们的情况不同所造成的客观结果。最后，缔约国指出，提交人关于旅行许可证的指称反映的不是所有游居者的共同情况，因为这一群体的有些人认为，这种证件作为身份证件，是非常重要的。

提交人对缔约国关于案情的意见作出的评论

6.1 2011年4月4日，提交人对缔约国关于案情的意见作出了答复。

关于与第十二条有关的指称

6.2 提交人不否认，要求在乡镇登记并不违反第十二条所保障的自由选择住所的原则。他指出，他想主张的是迁徙自由原则。提交人指出，有固定住所的法国公民在国内迁徙，无需拥有行政证件。此外，其他没有固定住所的人，如船工和无家可归者，也无需拥有特殊的行政证件。被认为是“游居者”的人是唯一根据1969年1月3日的法律受此制度约束的一类人。提交人认为，如果一个人没有许可证、如果该人在旅行时被发现没带许可证或无法提供拥有许可证的证据，并不会遭到包括罚款和监禁在内的刑事处罚，那么拥有这种对有些人来说已成为身份象征的许可证本身，并不是一件十分严重的事情。另外，必须定期由警察在旅行卡上盖章，否则将受到刑事处罚，构成对迁徙自由的严重侵犯。

6.3 这种制度还使得许可证持有人每次要求盖章时，当局都要检查通缉犯的档案，包括由于行政和司法理由被通缉的人。¹¹ 提交人还说，旅行许可证制度可使警察保持一份关于无固定住处或住所人员的特殊档案。该档案目前有 200,000 多项记录。¹² 国家信息技术和公民自由委员会以及其他相关人员已提请注意未宣布的与无固定住处或住所人员档案有关的数据库和信息。本案还为传播 1992 年的一份宪兵内部机密文件提供了机会，该文件题为“某些非定居性少数民族的犯罪”。提交人称，这一术语显然是指游居者。该文件指出，没有固定住处或住所人员行政档案中的 120,000 个人中，几乎有三分之一是已知的罪犯。文件还指出，“工作人员尤其要明确区分两种人员：一种是没有固定住处或住所的人员，可要求其提供行政证件……而无需遵循任何特定程序；另一种是定居人员，在《刑事诉讼法典》第 78-1 至第 78-5 条规定的法律框架内检查其身份证件”。提

¹¹ 1996 年 5 月 15 日关于内政部和国防部保留的通缉犯档案的法令。

¹² 提交人解释说，根据 1994 年 3 月 22 日法令中的条款建立的这一档案由国家宪兵队保管。它用于对旅行许可证的计算机化处理和监测。2005 年以来，该档案含有许可证持有者的数字照片。执法人员(警察和宪兵)、地方行政部门和经授权的第三方(财政部门及卫生、司法和军事机构)可以查阅这份档案。

交人指出，这些指南显然表明，旅行许可证检查具有特殊和歧视性质。检查涉及使用专门与游居人口有关的警方情报，他们被称为“非定居少数民族”，受到特殊的、系统的和侮辱性的检查，而旅行许可制度使这种检查成为可能。

关于与第二十六条有关的指称

6.4 提交人还称，应从社会学的角度来分析游居者的生活方式，考虑到一代代传递下来的文化资本，并超出对个人“选择”的法律分析。尽管现在生活在固定住所是一种常规，但不应把这种生活方式强加给从未有此经历的人。提交人说，他从不了解游居以外的生活方式，他的家人——可以追溯到他的曾祖父母一代——一直过着游居生活，并从事流动性工作。他还说，除了对迁徙自由的限制外，旅行许可证本身也是游居群体受到不同于他人待遇的方式之一。尽管所给出的理由是这一群体具有流动性，但其他流动人口，如船工、流动商贩和无家可归者等，并不受到同样的检查。另外，对游居者的界定方式与他们的流动性无关，而是与他们至少在移动住所居住六个月有关。¹³ 缔约国以没有固定住所作为对游居者特殊对待的理由，但船工、游牧民族和马戏团艺人没有固定住所。根据 1958 年 10 月 7 日第 58-923 号法令，这些人被认为是同等的，¹⁴ 该法律赋予这三类人自由选择住所的可能性，并为此修改了《民法典》。1969 年 1 月 3 日的法律虽然对船工保留了与居住地有关的规定，却取消了对游牧民族和马戏团艺人(最近的法律将他们改称为“游居者”)的这种规定，该法提出了这两类人在乡镇登记的概念。提交人还说，与上述法律有关的法案表明，该法第 8 条规定一个市镇登记的游居者不得超过当地人口的 3%，这种配额是为了确保有关市镇的选举情况不会因与该市镇没有实际联系的选民涌入而有大的改变。提交人指出，为降低这一人口的有效选举代表作出的努力表明法律面前并不平等，其中游居群体是受害者。

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，决定该来文是否符合《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(子)项，委员会发现提交人提出的一项类似申诉(第 3257/09 号申诉)在 2009 年 9 月 1 日被欧洲人权法院根据《欧洲人权公约》第 35 条第 1 款认定不可受理，因为从作出国家一级最后裁定(上诉法院)到提交申请，时间已超过六个月。委员会还忆及，缔约国在接受《任择议定书》时，对议定书第五条第 2 款(子)项提出了保留，指出“如果同一事件正在或已经受到另一国际调查或解决程序审查，则委员会无权审查来文”。不过，委员会注

¹³ 1969 年 1 月 3 日的法律，第 3 条。

¹⁴ 提交人还指出，由于一些实际原因，1958 年法令从未得到执行。

意到，欧洲人权法院并未对本案进行《任择议定书》第五条第 2 款(子)项意义范围内的“审查”，因为其裁决仅与程序问题有关。¹⁵ 因此，经缔约国的保留修订的《任择议定书》第五条第 2 款(子)项并不妨碍委员审查本来文。

7.3 委员会还注意到缔约国称，提交人在根据 1969 年 1 月 3 日的法律(第 7 条及以下各条)实行的登记制度选择和变更居住地的问题上，没有用尽国内补救办法。委员会注意到，提交人没有对此提出异议，并指出，在第十二条第 1 款规定的保障措施中，他只希望主张迁徙自由权。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文中与选择和变更居住地有关的部分不可受理。

7.4 委员会认为所有其他受理标准均已得到满足，并宣布，就提交人根据《公约》第十二条第 1 款(关于迁徙自由)和第二十六条提出的论点而言，来文可以受理。

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，参照当事方提供的资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到提交人称，缔约国因为他的旅行许可证缺乏有效印章这一刑事犯罪而对他罚款 150 欧元(昂热上诉法院减至罚款 50 欧元)，涉嫌违反了保障提交人以下权利的义务：(1) 《公约》第十二条第 1 款规定的在缔约国领土内自由迁徙的权利；(2) 《公约》第二十六条规定的在不受歧视的情况下享受法律平等保护的的权利。委员会注意到缔约国称，1969 年 1 月 3 日第 69-3 号的法律对适用第十二条施加的限制符合该条第 3 款，因为这些限制是为了公共秩序的原因。特别是，缔约国指出，要求在旅行许可证上盖章，可与流动人口保持行政联系，并在必要时进行检查。

8.3 委员会忆及其关于迁徙自由的第 27 号一般性意见(1999 年)，其中指出，对于《公约》第十二条所保护权利允许施加的限制不得损害自由迁徙的原则，应服从第十二条第 3 款规定的需要并与《公约》承认的其他权利相一致。¹⁶ 事发时适用于提交人的 1969 年 1 月 3 日第 69-3 号法律第 5 条要求，超过六个月以上无固定住处或住所、生活在移动住所中和没有经常收入的人，必须持有旅行卡，并且每三个月盖一次章，才能在法国旅行。1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令第 20 条也规定，未在规定期限内盖章的，有关人员将受到与第 5 类轻罪相应的罚

¹⁵ 见第 1505/2006 号来文，Vincent 诉法国，2017 年 10 月 31 日作出的不予受理决定，第 7.2 段；第 1389/2005 号来文，Bertelli Gálvez 诉西班牙，2005 年 7 月 25 日作出的不予受理决定，第 4.3 段；以及第 1446/2006 号来文，Wdowiak 诉波兰，2006 年 10 月 31 日作出的不予受理决定，第 6.2 段。

¹⁶ 见第 27 号一般性意见(1999 年)，《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 40 号，第一卷》(A/55/40 (Vol. I))，附件六，A 节，第 2 段。

款。¹⁷ 这一规定显然会限制有关人员的迁徙自由(第十二条第 1 款), 因此委员会必须确定这种限制是否属于《公约》第十二条第 3 款所准许的限制。

8.4 对于法律规定的持有旅行许可证并由当局定期盖章的义务, 没有争议。委员会注意到缔约国称, 这些措施的目的是帮助维持公共秩序。因此, 委员会应评估这种限制是否必要, 并与预期目的相称。¹⁸ 委员会确认, 为了维持安全和公共秩序, 缔约国需要核实经常更换居住地的人是可以识别和联系的, 无论是现在还是以后。

8.5 但委员会注意到, 缔约国没有表明定期给旅行卡盖章的义务或对未履行这项义务者提起刑事指控(1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令第 20 条)属于必要措施, 并与想要达到的目的相称。委员会认为, 对提交人迁徙自由权的这种限制不符合第十二条第 3 款规定的条件, 因此对他而言, 构成对第十二条第 1 款的违反。

8.6 鉴于委员会就第十二条第 1 款得出的结论, 委员会将不再另行审议有关违反《公约》第二十六条的主张。

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 款行事, 认为现有事实显示存在违反《公约》第十二条第 1 款的情况。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项, 缔约国须向提交人提供有效补救办法, 包括撤销他的犯罪记录, 为所受损害向他提供适当赔偿, 并审查相关立法及其实际适用情况。缔约国还有义务采取措施, 防止今后发生类似的违约行为。

11. 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》第二条规定, 缔约国也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, 并承诺在违约行为一经确定成立后, 即予以有效和可强制执行的补救。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。还请缔约国公布本《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。]

¹⁷ 见上面的脚注 4。《刑法典》第 131-13 条规定, 第 5 类轻罪最多可处以 1,500 欧元罚款; 再次犯罪的, 罚金可增至 3,000 欧元。

¹⁸ 第 27 号一般性意见, 第 14 段。

附录

费边·奥马尔·萨尔维奥利先生的个人意见(赞成)

1. 我赞成委员会就 Ory 诉法国一案(第 1960/2010 号来文)作出的决定, 在这项决定中, 委员会认为对受害者而言, 缔约国违反了《公民权利和政治权利国际公约》第十二条。
2. 但我感到遗憾的是, 委员会的决定认为没有必要讨论提交人关于违反《公约》第二十六条¹⁹ 的严重诉求²⁰。委员会仍然对两个主要人权问题, 即法律面前的平等和不歧视保持了沉默, 而这两个问题是来文的核心。
3. 在本案中, 有确凿证据表明, 存在对某一特定人群(即“游居群体”成员)的歧视, 其中许多人——包括提交人在内——都有法国国籍。就行政和法律目的而言, “乡镇登记”已足以实现该国的目的(即需与行政当局保持联系)。但该国没有说明或证明“游居群体”为何还需定期在旅行卡上盖章。
4. 在对来文的答复中, 法国指出, 要求持有旅行许可证的原因是需要在国家和游居群体成员之间保持联系和进行“检查”。²¹
5. 关于该国给出的第一个原因, 要求游居群体成员根据第 69-3 号法律第 7 条的规定在乡镇进行登记, 就己能充分保持这种联系。²²
6. 关于“检查”需要, 该国的说法过于笼统, 并且没有对这些人为什么必须接受特殊检查作出合理解释。
7. 委员会以前曾确定平等和不歧视原则的基本要素, 指出表面上属中性或并无歧视意图的规则或措施造成的歧视后果也可能会违反第二十六条, 也就是说一项规则或决定的不良后果只影响到或不相称地影响到具有某一种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出身或其他身份的人。但造成此种后果的规则或决定如果有客观、合理的理由, 则并不构成歧视。²³

¹⁹ 委员会的《意见》第 8.6 段。

²⁰ 见委员会的《意见》, 第 3.3 和 3.4 段, 以及后面的第 6.4 段。

²¹ 见委员会的《意见》, 第 5.5 段。

²² 该法律的最近修正没有改变“乡镇登记”制度。

²³ 关于第二十六条的第 18 号一般性意见, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 1989 年 11 月 10 日; 另见第 1474/2006 号来文, Prince 诉南非, 2007 年 10 月 31 日通过的意见, 第 7.5 段, 以及第 998/2001 号来文, Althammer 等诉奥地利, 2003 年 8 月 8 日通过的意见, 第 10.2 段。

8. 在特殊情况下，国家可采取有区别的措施，但必须是为了合法目的，有法律规定，而且最重要的是，必须具有合理性和相称性。在本案中，要求“游居群体”成员定期给旅行许可证盖章并不符合合理、必要和相称的要求。因此，委员会应认为对来文提交人而言，还违反了《公约》第二十六条，该国在提供救济时应考虑到这一点，包括取消盖章要求，确保不再发生这种违约情况。

[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。]
