

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
11 March 2022
Chinese
Original: English

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
2659/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Alymbek Bekmanov, Azamat Kerimbaev, Urmatbek Kobogonov 和 Erkinbek Mukambetov (由律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2012 年 9 月 3 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 2015 年 10 月 26 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2021 年 7 月 14 日
事由:	拒绝三个地方宗教组织注册
程序性问题:	无
实质性问题:	宗教自由; 公平审判; 结社自由; 歧视; 有效的补救措施
《公约》条款:	第二条第三款、第十四条第一款、第十八条第一款和第三款、第二十二条第一款和第二款、第二十六条
《任择议定书》条款:	无

1. 来文提交人 Alymbek Bekmanov、Azamat Kerimbaev、Urmatbek Kobogonov 和 Erkinbek Mukambetov, 分别生于 1972 年 3 月、1974 年 6 月、1972 年 9 月和

* 委员会第一百三十二届会议(2021 年 6 月 28 日至 7 月 23 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、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、科鲍娅·查姆贾·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。



1968年3月。他们都是吉尔吉斯斯坦国民。Bekmanov先生是吉尔吉斯共和国耶和见证人宗教中心主席。其他提交人是该中心的成员兼该中心在吉尔吉斯斯坦贾拉拉巴德州、纳伦州和奥什州的主席。提交人称，吉尔吉斯斯坦拒绝上述地区的三个耶和见证人地方宗教组织注册，侵犯了他们根据《公约》第二条第三款(子)项和(丑)项(与第十四条第一款、第十八条第一款和第三款、第二十二条第一款和第二款一并解读)享有的权利，以及根据第二十六条(与第十八条和第二十二条一并解读)享有的权利。《任择议定书》于1995年1月7日对白俄罗斯生效。提交人由律师Shane H. Brady和Nurlan Kachiev代理。

提交人陈述的事实

2.1 吉尔吉斯共和国耶和见证人宗教中心是吉尔吉斯斯坦耶和见证人的全国性宗教组织，1998年4月30日在国家宗教事务委员会注册。

2.2 2008年，对《宗教自由和宗教组织法》¹第10条第2款进行了修正，规定宗教组织若要合法注册，应当由不少于200名吉尔吉斯斯坦成年公民和永久居民设立。成员名单必须得到该组织拟活动地点的地方市议会批准。宗教组织如获批准，随后应向国家宗教事务委员会申请注册，国家宗教事务委员会可下令对该宗教组织进行专家研究。提交人强调，少数群体宗教几乎不可能获得这种注册，市议会的决定由地方选举产生的官员任意作出，因为没有关于具体如何处理这类申请的既定标准。

2.3 在贾拉拉巴德、纳伦、奥什和巴特肯等州，²没有耶和见证人的宗教组织在国家宗教事务委员会注册。一些地方官员坚持认为，住在这些州的耶和见证人教徒若不先获得宗教组织的注册，就不能奉行自己的宗教信仰。因此，为了保护耶和见证人不受骚扰，提交人在每个州设立了耶和见证人宗教中心的地方分会。他们准备了这些组织注册所需的所有法律文件，包括每个组织至少有200名由吉尔吉斯斯坦的成年公民和永久居民组成的创始成员的公证名单。

2.4 提交人要求纳伦、奥什和贾拉拉巴德市议会批准创始成员名单的申请分别于2010年9月22日、2010年10月18日和2010年12月7日被驳回，理由是没有规定应遵循的标准和程序的政府命令。2010年12月20日和22日，提交人向国家宗教事务委员会提出申请。2011年2月16日，国家宗教事务委员会根据其第02-16/24号决定，拒绝这三个宗教组织注册，认为地方议会不批准创始成员名单，就不可能注册。

2.5 根据国家宗教事务委员会的决定，提交人向比什凯克地区法院提出申诉。2011年7月21日，法院批准了部分上诉，裁定国家宗教事务委员会的决定不合法。然而，法院认为，它无权命令国家宗教事务委员会对宗教组织进行注册，而只能命令该委员会完全消除对提交人权利、自由和合法利益的侵犯。国家宗教事务委员会对该裁决提出了上诉。

¹ 据称，吉尔吉斯斯坦承认这项法律(2008年12月31日第282号法)违反了《公约》。针对2010年5月3日第一次普遍定期审议期间收到的建议，吉尔吉斯斯坦接受了关于审查《宗教法》以确保按照国际标准维护宗教自由权的第37项建议(A/HRC/15/60，第268段)。

² 关于巴特肯州，提交人于2013年3月26日提交了关于同一事由的来文，该来文于2013年12月9日登记为第2312/2013号来文。委员会通过了意见，承认提交人的权利受到侵犯：见Bekmanov和Egemberdiev诉吉尔吉斯斯坦(CCPR/C/125/D/2312/2013)。

2.6 2011年9月15日，比什凯克地区间法院上诉庭批准了上诉，理由是国家宗教事务委员会拒绝注册不是一项决定，而只是提供信息，并没有确立、改变、终止或中止个人的权利和义务。因此，法院不能进行审议。不过，提交人还是在最高法院对该裁决提出异议。2012年5月31日，最高法院维持了先前的裁决。最高法院得出结论认为，国家宗教事务委员会2011年2月16日的决定只是一封通知函，并没有遵循法律规定的格式；因此，不能就此向法院提出上诉。

2.7 2014年2月21日和2015年2月10日，提交人提供了关于初次提交材料的后续进展的补充资料。2013年1月28日，提交人再次向贾拉拉巴德市议会提出申请，要求批准200名创始成员的名单，并要求耶和华见证人宗教组织在本州注册。2013年3月29日，贾拉拉巴德市议会驳回了这项申请，并得出结论认为，准予注册将违反《宪法》第1条及第7条第2款和第3款，其中规定宗教和礼拜活动应与国家分开。

2.8 提交人向贾拉拉巴德地区间法院提出了民事诉讼。2013年10月8日，法院暂停审理此案，并将其送交新成立的最高法院宪法庭，以确定2008年《宗教法》第10条第2款是否符合宪法。该案后来暂停审理，后来又因最高法院宪法庭拒绝接受初审法院要求确定该法第10条第2款是否符合宪法的请求而中止审理，但没有提供进一步的细节和日期。由于初审法院提交的移交请求中存在技术错误，因此宪法庭拒绝受理此案。

2.9 2014年4月，耶和华见证人宗教中心直接向最高法院宪法庭提出申请，除其他外，对2008年《宗教法》第10条第2款中的一句话提出质疑，该款规定，宗教组织创始成员的公证名单必须得到当地市议会的批准。

2.10 2014年9月4日，最高法院宪法庭批准了宗教中心的申请，宣布2008年《宗教法》第10条第2款中受到质疑的措辞违宪，不具任何效力。2014年11月20日，提交人向国家宗教事务委员会提出贾拉拉巴德的耶和华见证人宗教组织的注册申请。

2.11 2015年1月16日，国家宗教事务委员会拒绝适用宪法庭2014年9月4日的判决，驳回了注册申请。国家宗教事务委员会坚持认为，2008年《宗教法》第10条第2款中受到质疑的措辞仍然有效，除非200名创始成员的公证名单得到当地市议会的批准，否则它不会审议注册申请。

2.12 提交人称，五年多来，住在吉尔吉斯斯坦南部几个州，即贾拉拉巴德州、纳伦州和奥什州的数百名耶和华见证人教徒试图注册当地宗教组织，但没有成功。他们认为，吉尔吉斯斯坦最高法院2012年5月31日的裁决满足履行了他们在向委员会提出申请之前用尽国内补救办法的义务。提交人在2015年2月10日的进一步陈述中强调，为获得注册所作的新的努力没有成功(见第2.9-2.11段)，这构成了缔约国对吉尔吉斯斯坦耶和华见证人根据《公约》享有的权利的一再侵犯。

申诉

3.1 提交人称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第三款(子)项和(丑)项(与第十四条第一款、第十八条第一款和第三款、第二十二条第一款和第二款一并解读)享有的权利，以及根据第二十六条(与第十八条和第二十二条一并解读)享有的权利。

3.2 提交人称，最高法院 2012 年 5 月 31 日的裁决将国家宗教事务委员会的歧视性行动任意排除在司法审查之外，因此剥夺了提交人获得有效补救的权利，侵犯了他们根据《公约》第二条第三款(子)项和(丑)项(与第十四条第一款一并解读)享有的权利。最高法院错误地认为，国家宗教事务委员会的决定是一封通知函，尽管第 16/2004 号《行政诉讼法》和《宪法》第 41 条第 1 款都明确规定，国家宗教事务委员会有义务就申请注册问题作出决定。提交人还称，无论如何，仍应允许他们将此事提交法院，因为《行政诉讼法》第 43 条第 1 款和《民事诉讼法》第 260 条第 1 款第 4 项明确规定，可对国家宗教事务委员会的作为和不作为提出司法上诉。

3.3 提交人还称，缔约国拒绝他们的宗教组织注册，侵犯了他们根据《公约》第十八条第一款享有的权利。³ 提交人称，因缔约国未就此事颁布法规，且国家司法机构拒绝对他们的申诉作出适当评估，所以他们共同表明自己宗教信仰的权利遭到剥夺。若不注册，提交人在注册宗教团体享有的许多权利方面就会受到阻碍，这些权利包括：举行宗教会议和集会，为宗教目的拥有或使用财产，制作和进口宗教文献，接受捐款，开展慈善活动以及邀请外国公民参加宗教活动。此外，根据 2008 年《宗教法》第 8 条第 2 款，未经注册的宗教活动构成刑事犯罪。

3.4 此外，根据《公约》第十八条第三款的规定，缔约国拒绝让耶和华见证人的组织注册是不合理的。⁴ 规定 200 名创始成员的名单必须经当地市议会批准，这项要求本身便违反了《公约》和《宪法》，其目的据称是为了阻止小型宗教组织获得注册。它对申请人造成不必要和任意的官僚主义负担，拖延了注册进程并增加了费用。

3.5 提交人还认为，缔约国违反《公约》第二十二条第一款和第二款干涉他们的结社自由权，这并非由法律所规定，也不是民主社会中所必需的。⁵ 他们称，适用的法律既不能适当利用，制订得也不够准确，无法让个人规范自己的行为。因此，在没有相关法律规定的情况下，当地市议会可以以任意、不可预测或歧视性的理由或者以其他不合理的方式拒绝批准申请。个人不可能事先知道哪些标准将被用来审议他们的申请，甚至不可能知道申请能否得到审议。

3.6 最后，提交人称，根据 2008 年《宗教法》获得注册的程序没有得到平等适用，因此构成违反《公约》第二十六条。自 2008 年颁布该法以来至 2011 年，只有两个大型宗教的组织获得了注册：即 135 个伊斯兰教组织和 3 个俄罗斯东正教组织获得国家宗教事务委员会批准注册。没有其他少数宗教组织获得法律地位，吉尔吉斯斯坦境内所有注册的耶和华见证人宗教组织都是在 2008 年《宗教法》

³ 提交人提及人权事务委员会关于 Malakhovsky 和 Pikul 诉白俄罗斯案的决定 (CCPR/C/84/D/1207/2003)。他们还提到欧洲人权法院的下列裁决，其中确认，不让宗教组织注册是干涉宗教自由权：Hasan 和 Chaush 诉保加利亚案，第 30985/96 号申请，2000 年 11 月 26 日的判决，第 62 段；Metropolitan Church of Bessarabia 等诉摩尔多瓦，第 45701/99 号申请，2001 年 12 月 13 日的判决，第 105 段；Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas 等诉奥地利，第 40825/98 号申请，2008 年 7 月 31 日的判决，第 79-80 段；莫斯科耶和华见证人诉俄罗斯案，第 302/02 号申请，2010 年 6 月 10 日的判决，第 99 和 101 段。

⁴ 提交人提及宗教或信仰自由特别报告员的声明：“将宗教或信仰团体登记为法人的任何程序应当快捷、透明、公平、包容和不歧视” (A/HRC/19/60，第 54 段)。

⁵ 欧洲人权法院，莫斯科耶和华见证人诉俄罗斯，第 302/02 号申请，2010 年 6 月 10 日的判决，第 99 和 101 段；耶和华见证人协会诉法国，第 8916/05 号申诉，2011 年 6 月 30 日的判决，第 66 段。

颁布之前注册的。提交人称，他们因自己的宗教信仰而受到了歧视性待遇，因为在国家宗教事务委员会注册的 138 个宗教组织中，没有一个属于耶和华见证人。

3.7 鉴于上述情况，提交人请委员会得出结论认为，缔约国拒绝贾拉拉巴德州、纳伦州和奥什州的三个耶和华见证人地方宗教组织注册，违反了《公约》第二条第三款(子)项和(丑)项(与第十四条第一款、第十八条第一款和第三款、第二十二第一款和第二款一并解读)和第二十六条(与第十八条和第二十二第一款一并解读)。他们还请委员会建议缔约国给予他们有效补救，指示吉尔吉斯斯坦立即让这三个宗教组织注册，以充分承认他们根据《公约》享有的权利。

缔约国未予合作

4. 在 2017 年 7 月 3 日、2018 年 10 月 3 日和 2018 年 12 月 5 日的普通照会中，委员会请缔约国提交关于本来文可否受理和实质问题的资料和意见。委员会注意到，尚未收到这一资料。委员会感到遗憾的是，缔约国没有就提交人的申诉可否受理或其实质内容提供任何资料。委员会回顾指出，《任择议定书》第四条第二款要求各缔约国一秉诚意审查对其提出的所有指控，并向委员会提供其掌握的一切资料。如果缔约国未作答复，只要提交人的指称有适当佐证，就必须予以充分考虑。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

5.1 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。

5.2 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。

5.3 委员会注意到提交人称，他们已经用尽所有可用的国内补救办法。委员会注意到，提交人曾两次就其宗教组织注册被拒一事提出异议，将该案一路上诉至最高法院，并对《宗教自由和宗教组织法》第 10 条第 2 款的是否符合宪法提出质疑。⁶ 鉴于缔约国没有提出任何意见，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求已经满足。

5.4 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了根据《公约》第二条第三款(子)项和(丑)项(与第十四条第一款、第十八条第一款和第三款、第二十二第一款和第二款一并解读)和第二十六条(与第十八条和第二十二第一款一并解读)提出的申诉。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

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

6.2 关于提交人根据《公约》第十八条第一款和第三款提出的申诉，委员会指出，第十八条不许对思想和良心自由、或对拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的

⁶ 另见 Bekmanov 和 Egemberdiev 诉吉尔吉斯斯坦。

自由施加任何限制。⁷ 相比之下，表明个人宗教或信仰的自由权可受到某些限制，但仅以保障公共安全、秩序、卫生或风化或他人之基本权利自由所必要者为限。委员会注意到提交人的论点，即缔约国拒绝让提交人的宗教组织注册，剥夺了他们共同表明其宗教信仰的权利，包括以下权利：举行宗教会议和集会，为宗教目的拥有或使用财产，制作和进口宗教文献，接受捐款，开展慈善活动以及邀请外国公民参加宗教活动。根据第 22 号一般性意见，委员会认为，这些活动是提交人表明其信仰的权利的组成部分。此外，委员会注意到，缔约国对提交人以下陈述没有异议，即根据《宗教自由和宗教组织法》第 8 条第 2 款，未经注册的宗教活动构成刑事犯罪。

6.3 委员会必须处理的问题是，对提交人表明其宗教的权利所作的相关限制是否是《公约》第十八条第三款所指的为保障公共安全、秩序、卫生或风化或他人之基本权利和自由所必要者。委员会再次指出，第十八条第三款应做严格解释，施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关并且相称。⁸

6.4 在本案中，对提交人表明其宗教信仰的权利施加的限制在于《宗教自由和宗教组织法》第 10 条第 2 款规定的要求，即 200 名创始成员的名单须由当地市议会批准，这是所涉宗教组织在国家宗教事务委员会注册的先决条件。委员会注意到提交人的论点，即这一要求本身违反了《公约》和《宪法》，因其对申请人造成不必要和任意的官僚主义负担，目的据称是为了阻止小型宗教组织获得注册。委员会注意到，提交人第一次要求批准其组织创始成员名单的申请被市议会驳回，理由是没有规定应遵循的标准和程序的政府命令，而国家宗教事务委员会则因地方议会没有批准创始成员名单而拒绝让地方宗教组织注册。委员会还注意到，向国家宗教事务委员会提出的贾拉拉巴德当地宗教组织的第二份注册申请也被驳回。

6.5 委员会注意到，缔约国未提出任何论据说明为什么就第十八条第三款而言，宗教组织要若想注册，200 名创始成员的名单必须到得当地市议会批准。在这方面，委员会注意到收到的资料显示，最高法院宪法庭于 2014 年 9 月 4 日宣布，《宗教自由和宗教组织法》第 10 条第 2 款违宪。委员会还注意到，尽管如此，国家宗教事务委员会还是拒绝了提交人随后提出的贾拉拉巴德当地宗教组织的注册申请。

6.6 鉴于上述所有情况，并考虑到拒绝注册的重大后果，即无法开展宗教活动，委员会得出结论认为，拒绝提交人的宗教组织注册相构成对提交人根据第十八条第一款表明其宗教的权利的限制，而缔约国没有证明这是根据第十八条第三款保障公共安全、秩序、卫生或风化或他人之基本权利和自由所必需的。因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十八条第一款享有的权利遭到了侵犯。

6.7 关于提交人根据《公约》第二十六条提出的申诉，委员会提及其长期以来的判例，即必须作出合理客观的区分，以避免具有歧视性的裁定，特别是出于第二十六条所列包括宗教信仰在内的理由。提交人称，根据《宗教自由和宗教组织法》获得注册的程序没有得到平等适用，他们援引的官方统计数字表明，在同一时期，有 135 个伊斯兰教组织和 3 个俄罗斯东正教组织得到注册。缔约国未提供

⁷ 人权事务委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 3 段。

⁸ 同上，第 8 段。

合理和客观的依据，说明对提交人的宗教组织和其他注册组织作出区分的理由。由于缔约国未提出意见，因此必须对提交人的指控给予应有的重视。因此，委员会得出结论认为，这种待遇虽然表面上是中性的，因为所有宗教组织都遵循同样的程序，但却对提交人的宗教少数群体造成了不成比例的负面影响，并基于提交人的宗教信仰而对他们进行歧视，侵犯了他们根据《公约》第二十六条享有的权利。⁹

6.8 鉴于这一结论，委员会决定不对提交人根据《公约》第二条第三款(子)项和(丑)项(与第十四条第一款和第二十二条第一款和第二款一并解读)提出的申诉作分别审查。

7. 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违反了《公约》第十八条第一款和第二十六条)。

8. 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。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务采取适当步骤，审查国家宗教事务委员会拒绝贾拉拉巴德州、纳伦州和奥什州耶和华见证人当地宗教组织注册申请一事，并向提交人提供适当补偿。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。

9. 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，并以缔约国的官方语言广泛传播。

⁹ Bekmanov 和 Egemberdiev 诉吉尔吉斯斯坦，第 7.7 段。