

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
18 November 2021  
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 2952/2017 号来文的意见\* \*\* \*\*\*

来文提交人:	Matanat Baliyar Gizi Gurbanova 和 Saadat Baliyar Gizi Muradhasilova(由律师 Daniel Pole 和 Petr Muzny 代表)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	阿塞拜疆
来文日期:	2017 年 2 月 7 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, 于 2017 年 2 月 15 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 3 月 16 日
事由:	因参与耶和華见证人的宗教活动而被逮捕、拘留和罚款
程序性问题:	可否受理——显然没有根据
实质性问题:	任意逮捕和拘留; 歧视; 表达自由; 宗教自由; 少数群体——享受自己文化的权利
《公约》条款:	第九条第一款、第十八条第一和第二款、第十九条第一和第二款、第二十六条和第二十七条
《任择议定书》条款:	第二条

\* 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、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。

\*\*\* 委员会委员福蒂妮·帕扎尔齐斯、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯和根提安·齐伯利的联合意见(部分不同意见)附于本意见之后。



1. 来文提交人是 Matanat Baliyar Gizi Gurbanova 和 Saadat Baliyar Gizi Muradhasilova, 系阿塞拜疆国民, 分别出生于 1963 年和 1966 年。她们声称, 缔约国侵犯了她们根据《公约》第九条第一款、第十八条第一和第二款、第十九条第一和第二款、第二十六条和第二十七条享有的权利。《任择议定书》于 2002 年 2 月 27 日对阿塞拜疆生效。提交人由律师代理。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人是姐妹, 住在扎加塔拉区。她们属于耶和华见证人, 这是一个基督教教派, 其成员公开布道。耶和华见证人是阿塞拜疆的一个宗教少数群体, 那里的人口主要是穆斯林。提交人不是耶和华见证人宗教团体的成员, 该团体是一个注册的宗教组织, 其法定地址在巴库。提交人在围绕本案的事件中以个人身份行事。

2.2 2014 年 11 月 9 日, 提交人与她们在街上遇到的一个人就宗教问题进行了简短愉快的交谈。此人邀请提交人到她家里去。在那里与她交谈后, 提交人离开了她家。<sup>1</sup> 提交人随后在街上被扎加塔拉区警察局的警察逮捕, 他们是在接到匿名举报后来到家中的。警察将提交人带到警察局, 她们在那里被拘留了四个小时。警方告诉提交人, 她们因散发非法出版物而受到调查。警察辱骂提交人,<sup>2</sup> 责骂她们, 并让她们阅读《古兰经》。提交人的书面材料被没收, 并被送交国家宗教协会工作委员会。<sup>3</sup> 提交人被释放, 但被命令在第二天返回警察局。这种情况持续了几天, 直到她们最终被指控行政违规。

2.3 警方随后发现, 他们没收提交人的书面材料(包括《圣经》)的行为是错误的, 这些材料并不违法, 而是得到了国家宗教协会工作委员会的批准。因此, 2014 年 12 月 29 日, 起诉提交人的案件暂停审理。同一天, 提交人向扎加塔拉区法院投诉扎加塔拉区警察局, 要求对逮捕、拘留和指控作出赔偿。在日期不明的某一天, 她们的投诉被驳回。<sup>4</sup>

2.4 在法律规定的两个月期限过后,<sup>5</sup> 警方指控提交人在注册地址以外进行宗教活动。这违反了《行政犯罪法》原第 299.0.4 条的规定, 该条款在 2016 年 3 月 1 日

---

<sup>1</sup> 根据扎加塔拉区法院的裁决, 提交人向警方称, 下午 2 时 10 分左右, 她们与一个人谈论了耶和华神, 此人随后邀请她们进屋。提交人告诉警方, 她们不属于任何教派, 也不知道耶和华见证人是否是注册组织。她们说, 没有人强迫她们向公民宣传上帝美好的旨意和地球上的和平。

<sup>2</sup> 她们没有提供辱骂的详情。

<sup>3</sup> 根据沙基上诉法院的裁决译文, 从提交人那里没收的材料是一本名为《圣经》的书和一本关于《圣经》和幸福家庭生活的关键的小册子。

<sup>4</sup> 据缔约国称, 提交人的投诉于 2015 年 1 月 12 日被驳回。

<sup>5</sup> 提交人说, 在 2016 年 3 月 1 日之前一直有效的原《行政犯罪法》第 36.1 条规定, 行政处罚最迟应在被指控的行政违法行为发生后两个月内实施。

前一直有效。<sup>6</sup> 2015年4月22日对 Muradhasilova 女士重新提起诉讼，2015年5月1日对 Gurbanova 女士重新提起诉讼。<sup>7</sup>

2.5 2015年5月15日，扎加塔拉区法院认定提交人违反了《行政犯罪法》第299.0.4条，并命令她们每人支付1,500阿塞拜疆马纳特的高额罚款，根据当时阿塞拜疆共和国中央银行的官方汇率，相当于约1,255欧元。<sup>8</sup> 提交人当时失业，阿塞拜疆的人均年收入为10,597马纳特。虽然提交人不是耶和华见证人宗教团体的成员，但国内法院认为，国内法律禁止宗教社团在合法注册的地址以外开展任何宗教活动，提交人在这种地址以外表达其宗教信仰违反了法律。

2.6 在国内法庭诉讼期间，提交人援引她们表达宗教信仰的权利。2015年6月23日，提交人就其定罪向沙基上诉法院刑事委员会提出上诉。<sup>9</sup> 2015年7月15日，上诉法院驳回上诉。<sup>10</sup> 提交人坚持认为，她们没有进一步的国内补救办法可用。

## 申诉

3.1 提交人声称，缔约国因她们在注册地址以外从事宗教活动而对她们进行逮捕、拘留、指控和罚款，侵犯了她们根据《公约》第九条第一款、第十八条第一款和第二款、第十九条第一款和第二款、第二十六条和第二十七条享有的权利。

3.2 警方违反《公约》第九条第一款，逮捕了提交人，理由是她们在一个不是注册宗教组织法定地址的所在地进行宗教对话，并拘留了她们四个多小时。警察释放了提交人，条件是她们必须回到警察局，而她们在此后两天里确实回到了警察局。因此，在三天多的时间里，提交人被剥夺了自由，并受到警方的管控。她们没有自愿参与调查，也不能随便离开。

3.3 逮捕提交人是非法的。根据《公约》第九条第一款，逮捕或拘留如果构成对合法行使《公约》保障的权利的惩罚，则是任意的。如果法律本身有缺陷，即使得到国内法授权，这种逮捕或拘留也是任意的。在本案中，逮捕的根本目的是惩罚提交人，阻碍她们自由信奉宗教和表达见解。警察在她们被拘留期间进行骚扰，包括责骂她们没有传教许可，并让她们阅读《古兰经》，这就暴露了这一目的。

<sup>6</sup> 根据提交人提供的译文，《行政犯罪法》第299条规定：“违反宗教机构的建立和活动秩序，即[……]第299.0.4条。宗教团体在注册法定地址以外的地方开展活动”。

<sup>7</sup> 根据他2014年12月15日的决定，扎加塔拉区警察上尉拒绝对提交人分发非法出版物的行为提起刑事诉讼；并将提交人移交给扎加塔拉区警察局和检察院，指控她们在注册地址之外开展宗教活动违反了《行政犯罪法》第299.0.4条。警察中尉说，虽然提交人违反了第299.0.4条，但他拒绝对提交人提起刑事诉讼，因为她们没有违反《刑法》第167(2)条，即非法生产、进口、销售或分发宗教文献、物品或其他宗教内容的材料。

<sup>8</sup> 区法院认为，提交人“违反了宗教协会的活动规则，在扎加塔拉区活动，即在她们所属的耶和华见证人宗教团体注册的法定地址之外开展活动，而且她们对上述宗教教派的宣传违反了法律规定的关于在未经阿塞拜疆共和国国家宗教协会工作委员会适当许可的情况下组织和举行宗教仪式的规则”。因此，她们违反了《行政犯罪法》第299.0.4条，根据该条，在宗教协会注册的合法地址之外开展活动需要承担行政责任。

<sup>9</sup> 提交人在上诉中援引了人身自由和安全权、公平审判权、宗教自由、见解和言论自由、受保护免受基于宗教的无理歧视的权利以及和平享有财产的权利。她们还特别援引了《公约》第七、九至十、十七至十九、二十六和二十七条。关于《公约》第二十七条，她们辩称，宗教少数群体有权信奉自己的宗教。

<sup>10</sup> 上诉法院称，提交人在她们所属的耶和华见证人宗教团体的法定地址之外活动，因此违反了《行政犯罪法》第299.0.4条。

3.4 拘留提交人没有正当理由，因为缔约国没有合法理由干涉她们的活动。当局没有提供证据说明为什么有必要分开三天将提交人拘留在警察局。当时提交人正在和平行使《公约》保障的自由。

3.5 缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十八条第一款和第二款享有的权利，因为她们因讨论并因此表明其宗教信仰而被捕；在警察拘留期间，恐吓和鼓动她们放弃自己的宗教信仰，皈依伊斯兰教；以及惩罚在注册地址以外表达宗教信仰的行为。

3.6 国家将宗教活动限制在宗教协会注册地址的权力，必须根据对赞同该社团信仰的个人产生的后果来评估。在本案中，对提交人造成的后果是逮捕、警察恐吓、多次起诉、定罪和巨额罚款。此外，缔约国的行动不是由法律规定的，因为法院本应解释有关法律，以防止侵犯基本人权和自由。此外，缔约国的行动没有合法目的。没有证据表明提交人以任何方式威胁到公共秩序，也没有人提出论据说明为什么在民主社会有必要禁止在注册合法地址之外展开的宗教活动。

3.7 缔约国滥用《行政犯罪法》和禁止提交人在社团注册地址之外表达宗教信仰，侵犯了提交人根据《公约》第十九条第一款和第二款享有的权利。这一限制产生了深远的后果，并牵涉到阿塞拜疆所有国民传播和接受思想的权利。缔约国实际上将任何宗教信徒在特定地址之外发表的任何言论定为犯罪。通过互联网、广播和电视表达宗教思想或呼吁祈祷都是非法的。

3.8 干涉提交人根据《公约》第十九条享有的权利是没有必要的，也是不相称的。提交人的活动没有对公共秩序构成威胁。向警方匿名举报提交人并不能成为起诉她们的理由。相反，警察有责任保护属于少数群体的个人免受不容忍行为的侵害。此外，由于上述原因，这种干涉不是法律规定的，不是为了合法目的，在民主社会中也不是必要的。

3.9 警方剥夺提交人表明和信奉自己的宗教的权利，侵犯了提交人根据《公约》第二十六条和第二十七条享有的权利。宗教和言论自由不得限于特定的地理位置。为了限制少数宗教团体的宗教活动，提交人因其少数宗教社团而受到惩罚。当宗教少数群体被剥夺不受阻碍地交流和表达信仰的权利时，该少数群体就不能有效地存在。

3.10 事实上，缔约国以各种方式表现出对耶和华见证人的不容忍。警方突袭了耶和华见证人的宗教集会，而当局审查了他们的宗教出版物。

#### 缔约国关于实质问题的意见<sup>11</sup>

4.1 在 2017 年 10 月 24 日的意见中，缔约国认为，由于阿塞拜疆的地理位置和历史，以及其人口的族裔构成，包括异教徒、琐罗亚斯德教、犹太教、基督教和伊斯兰教在内的各种宗教信仰的信徒在该国共存。该国各族裔和宗教群体之间一直体现出浓烈的宽容感。事实上，宽容是生活在缔约国领土上的个人的主要特征。自 1995 年以来，每年都在 11 月 16 日庆祝国际宽容日。巴库主办一年一度的世界文化间对话论坛。基督教堂、犹太教堂和许多其他基督教和犹太教育机构在该国自由运作。缔约国向它们提供一切必要的支持。阿塞拜疆政府的政策优先

<sup>11</sup> 缔约国没有明确提到来文可否受理的问题。

事项之一是在地方和国际两级维护和促进宽容。这体现在政府对不同宗教信仰的人的态度、国内法律制度的性质以及政府在修复宗教和历史遗迹以及组织关于宽容问题的国际会议方面采取的行动。

4.2 阿塞拜疆大约 96%的人口是穆斯林；其余 4%是其他宗教的信徒，包括基督教、犹太教、巴哈教和克里希纳教。几乎所有形式的基督教都在该国具有代表性。阿塞拜疆境内有 2,000 多座清真寺、13 座教堂和 7 座犹太教堂，650 多个宗教社团登记在册。

4.3 关于相关国内法，《宗教自由法》第 1 条在相关部分规定，对宗教自由的限制仅限于为了国家和公共安全利益且为了保护符合阿塞拜疆国际承诺的权利和自由所必需。根据该法第 5 条，宗教和宗教团体与国家分离，在法律面前一律平等。该法第 22 条规定，宗教组织只有在经有关行政当局登记、列入国家宗教组织登记册，并在列为该组织法定地址的礼拜场所任命一名宗教牧师后，才能运作。当时生效的《行政犯罪法》第 299.0.4 条规定，宗教组织在其注册的合法地址之外开展活动的，可被处以 1,500 至 2,000 马纳特的罚款。

4.4 2014 年 11 月 9 日，提交人违反了宗教组织的行为规则，在耶和華见证人宗教团体的注册法定地址之外开展活动。该宗教团体的法定地址位于巴库，而提交人则在扎加塔拉市活动。

4.5 2014 年 12 月 15 日，扎加塔拉区警察局调查组决定对提交人立案侦查。2014 年 12 月 26 日，扎加塔拉区警察局的警官为提交人起草了行政犯罪笔录，并将笔录送交扎加塔拉区法院审议。2014 年 12 月 26 日和 29 日，Muradhasilova 女士和 Gurbanova 女士分别向扎加塔拉区法院提出申诉，要求取消扎加塔拉区警察局调查组的决定。同日，地区法院暂停审理起诉提交人的行政犯罪案件。2015 年 1 月 12 日，扎加塔拉区法院驳回了这两项申诉，维持了调查组 2014 年 12 月 15 日的决定。2015 年 4 月 8 日，沙基上诉法院驳回了提交人的上诉，并确认了地区法院的裁决。

4.6 根据扎加塔拉区法院 2015 年 4 月 22 日和 5 月 1 日的裁决，恢复审理起诉提交人的行政犯罪案件。2015 年 5 月 15 日，同一法院认定提交人违反了在 2016 年 3 月 1 日之前一直有效的《行政犯罪法》第 299.0.4 条。两名提交人每人被罚款 1,500 马纳特。2015 年 7 月 15 日，沙基上诉法院驳回了提交人的上诉。

4.7 关于提交人根据《公约》第十八条提出的申诉，对提交人的行政处罚是对她们行使宗教自由权利的允许限制。根据《公约》第十八条第三款，不得对这项权利实行限制，除非是法律规定的，并且是民主社会为保护公共安全、秩序、健康或道德或他人的基本权利和自由所必需的。在本案中，有关干涉行动是法律规定的，即《行政犯罪法》第 299.0.4 条规定的。提交人知晓这一法律，这是她们能够查阅的。该条款充分精确地表述了这种限制，因此提交人能够预见其行动的后果。

4.8 此外，这一限制与保护公共秩序、不同群体共存<sup>12</sup> 以及其他人的权利和自由的合法目标相称。耶和華见证人组织的法定地址在巴库，距离提交人活动所在的扎加塔拉约 450 公里。

<sup>12</sup> 缔约国使用的确切措辞是“维护‘共同生活’的条件”。

4.9 此外，在民主社会中，这种限制是必要的。个人享有持有或不持有宗教信仰、信教或不信教的自由。<sup>13</sup> 耶和华见证人的许多“观点”都含有针对基督教和犹太社团的贬损言论，而这些社团是阿塞拜疆社会不可分割的一部分。因此，有必要保护其他宗教和信仰的个人，使其不受耶和华见证人在其礼拜场所以外的侮辱性言论的伤害。在多种宗教信仰并存的民主社会中，为了调和不同群体的利益，并确保每个人的信仰都得到尊重，可能有必要限制表达自己宗教或信仰的自由。这是《公约》第二条和第十八条第三款规定的。缔约国的作用是作为各种宗教活动的中立和公正的组织者，而不是评估宗教信仰的合法性或这些信仰的表达方式。这项义务要求缔约国不要通过取消多元化来消除紧张的根源，而是要确保对立群体之间的相互容忍。<sup>14</sup> 多元化、宽容和心胸开阔是民主社会的标志。虽然个人利益有时必须服从于群体利益，但民主并不简单地意味着多数人的意见必须永远占上风。必须保持平衡，以确保公平对待少数群体，避免滥用支配地位。当他人的权利和自由本身受到《公约》保护时，必须承认，保护这些权利和自由可能需要缔约国限制《公约》中同样规定的其他权利或自由。正是这种不断寻求每个人的基本权利之间的平衡，构成了民主社会的基础。

4.10 缔约国当局比一个国际法院更能够评估当地的需求和条件。在民主社会内部各种意见可能在合理范围内大相径庭的政策事务上，国内政策制定者的作用应该得到特别重视。<sup>15</sup> 特别是在涉及到国家与宗教之间的关系问题时，情况更是如此。因此，就《公约》第十八条而言，国家在决定是否有必要以及在多大程度上有必要限制表明个人宗教或信仰的权利时，应该有广泛的判断余地。在 *Şahin* 诉土耳其一案中，欧洲人权法院认为，在评估教育机构中佩戴宗教标志的规定时，适用这种广泛的判断余地。<sup>16</sup> 法院认为，在整个欧洲不可能对宗教在社会中的意义有一个统一的概念，公开表达宗教信仰的意义或影响因时间和背景不同而不同。法院认为，因此，根据国家传统以及需要保护他人权利和自由以及维护公共秩序的要求，这一领域的规则因国家而异。法院的结论是，在一定程度上不可避免地必须让有关缔约国选择这种规则的范围和形式。

4.11 缔约国还提到了 *Otto-Preminger-Institut* 诉奥地利一案，在该案中，欧洲人权法院裁定，奥地利当局的行为是合法的，因为它确保了一个地区的宗教和平，并防止一些人感到他们的宗教信仰受到他人无理和唐突的攻击。<sup>17</sup> 法院认为，应由国内当局根据当地情况评估采取这种措施的必要性，因为他们比国际法官更了解情况。

4.12 维护宗教和平，防止对特定宗教或宗教团体的任何歧视或对他人宗教信仰的任何攻击是国家的核心职能。在缔约国领土上，许多宗教和族裔群体的成员生活在一起。还应考虑到，其中一名提交人没有履行国内法院判决规定的义务，也没有支付规定的罚款。

<sup>13</sup> 缔约国援引了欧洲人权法院，*Kokkinakis* 诉希腊案，第 14307/88 号申请，1993 年 5 月 25 日的判决，第 31 段。

<sup>14</sup> 缔约国除其他外援引了欧洲人权法院，*Serif* 诉希腊案，第 38178/97 号申请，1999 年 12 月 14 日的判决，第 53 段。

<sup>15</sup> 缔约国援引了欧洲人权法院，*S.A.S.* 诉法国案，第 43835/11 号申请，2014 年 7 月 1 日的判决，第 129 段。

<sup>16</sup> 缔约国援引了欧洲人权法院，*Şahin* 诉土耳其案，第 44774/98 号申请，2005 年 11 月 10 日的判决。

<sup>17</sup> *Otto-Preminger-Institut* 诉奥地利，第 13470/87 号申请，1994 年 9 月 20 日的判决。

## 提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

5.1 在 2018 年 11 月 21 日的评论中，提交人坚持认为，缔约国在意见中没有对其申诉中所载的某些基本指控提出异议。缔约国声称耶和华见证人的观点带有针对基督教和犹太社团的贬损言论，这种说法是错误的，并且没有得到缔约国提供的任何证据的支持。事实上，从提交人那里查获的宗教文献已经经过了国家宗教协会工作委员会的审查和批准。因此，没有证据表明文献中包含任何贬损言论。同样，没有证据表明提交人本人曾对任何宗教团体发表过任何贬损言论。缔约国对耶和华见证人的赤裸裸的断言，本身就是宗教不容忍的表现。耶和华见证人遵循《圣经》的原则，尊重各种各样的人；他们遵从耶稣基督的命令，爱邻居如爱自己。因此，他们努力表现出对所有种族、民族和宗教的人的睦邻友好和深厚的尊重。

5.2 缔约国关于提交人正在举行宗教集会的说法是不正确的，没有得到任何事实证据的证实。提交人只是与一个邀请她们到她家的人就她们的宗教信仰进行了和平的私下谈话。三个人之间的私人谈话不能被解释为“宗教集会”。作者只是遵循耶稣基督的命令，分享《圣经》中关于天国的好消息。

5.3 缔约国声称它对宗教少数群体持宽容态度，这种说法与近年来国际组织的意见相矛盾。欧洲反对种族主义和不容忍委员会在 2011 年的一份报告中指出，缔约国存在歧视性的宗教不容忍现象，警察对包括耶和华见证人在内的未注册的宗教少数群体采取高压手段。<sup>18</sup> 委员会本身表示关切地注意到，有人指控干涉宗教活动和骚扰包括耶和华见证人在内的宗教团体成员，而且对他们的逮捕、拘留和行政或刑事制裁有所增加。<sup>19</sup>

5.4 缔约国没有回应提交人根据《公约》第九、十九、二十六或二十七条提出的申诉。关于《公约》第十八条，缔约国未能解释不是在巴库注册的宗教社团的成员的提交人如何能够预见《行政犯罪法》第 299.0.4 条可能适用于她们在扎加塔拉的私人宗教谈话。缔约国关于提交人知晓这一规定的说法是不正确的。该条款的措辞表明，它针对的是注册的法律实体，而不是个人表达宗教信仰的行为。根据缔约国的解释，根据该条款，任何在私人谈话中表达个人宗教观点的阿塞拜疆国民都将受到惩罚，除非他们的谈话是在注册宗教社团的合法地址进行的。如果个人信奉在阿塞拜疆没有注册合法地址的宗教，这些人就不得分享自己的宗教观点。这种解释违背了《公约》第十八条和第十九条的本质。毋庸置疑，提交人不是宗教法律实体的成员。她们不是代表注册宗教团体行事，而是以个人身份参与宗教话题对话。因此，《行政犯罪法》第 299.0.4 条的表述不够精确，不足以使提交人预见到她们将因私下谈论其宗教信仰而受到惩罚。因此，有关措施不是法律规定的。

5.5 此外，该措施缺乏合法目的。提交人因参与纯粹私人的和平对话而受到惩罚。缔约国没有解释提交人的私人谈话如何危害公共秩序，也没有解释该谈话如何需要保护他人的权利和自由。缔约国关于耶和华见证人的意见含有贬损言论的说法是错误的，这种说法没有出现在任何国内法院的判决或缔约国提供的材料中。

<sup>18</sup> 提交人援引欧洲反对种族主义和不容忍委员会，“关于阿塞拜疆的报告，第四个监测周期”，2011 年 5 月 31 日，第 15-17 段和第 68-71 段。

<sup>19</sup> 提交人援引了 [CCPR/C/AZE/CO/4](#)，第 32 段。

与其断言相反，缔约国确实评估了提交人的宗教信仰及其表达方式的合法性。缔约国起诉并判定提交人有罪，仅仅是因为她们在礼拜场所以外表明其宗教信仰。这表明了对宗教少数群体的严重不容忍。

5.6 此外，在民主社会中，没有必要由于提交人进行和平的宗教对话而惩罚她们。很难理解禁止在礼拜场所之外表达个人宗教信仰的规定如何与多元化、宽容和心胸宽广的民主原则相一致。尽管缔约国援引了欧洲人权法院对 Kokkinakis 诉希腊一案的判决，这是一个事实上类似的案件，但法院在该案中的推理与缔约国的立场相矛盾。此外，所判处的高额罚款是不相称的，表明国内法院对提交人的敌视态度。

5.7 关于缔约国声称其中一名提交人没有支付罚款的说法，2016年9月9日，Gurbanova 女士支付了 50 马纳特的罚款，但她付不起更多的罚款。2017年3月31日，扎加塔拉区法院判决她以 200 小时公共服务取代她的剩余罚款，而后她完成了这些公共服务。<sup>20</sup> Muradhasilova 女士没有支付罚款，因为她无力支付罚款。尽管如此，对她的判决是可以强制执行的，司法执行人随时可以要求法院由于她没有付款而惩罚她。根据《行政犯罪法》，这可能导致她锒铛入狱。

5.8 缔约国在援引其判断余地时，没有认识到所涉问题涉及缔约国可能干涉私人宗教对话的情况。缔约国对提交人分享少数宗教观点的行为进行了定罪和处罚，同时还斥责了第三个自愿参与谈话的人。在这种情况下，应给予缔约国很小的判断余地。

## 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 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。

6.3 委员会注意到，提交人声称她们已经按照《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求用尽了所有可用的国内补救办法，缔约国对此没有异议。委员会注意到，当提交人就其定罪向上诉法院提出上诉未果时，她们根据《公约》提出了指控的实质内容。据此，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该来文。

6.4 关于提交人根据《公约》第二十六条和第二十七条提出的申诉，委员会认为，就可否受理而言，提交人没有提供足够的资料支持这些申诉，特别是关于她们与信奉其他宗教并从事相同活动的个人相比所遭受的任何差别待遇。委员会认为，因此，就可否受理而言，提交人的这些申诉证据不足，根据《任择议定书》第二条不可受理。

<sup>20</sup> Gurbanova 女士提供了扎加塔拉公用事业公司签发的日期为 2017 年 8 月 8 日的证明的译文，表明她已经完成了所要求的社区服务。她还提供了一份文件，表明她向政府支付了 50 马纳特。

6.5 委员会注意到，缔约国没有对本来文的可受理性提出异议，并认为，就可否受理而言，提交人充分证实了她们根据《公约》第九条第一款、第十八条第一款和第二款以及第十九条第一款和第二款提出的其余申诉。因此，委员会宣布这些申诉可以受理，因此着手审议实质问题。

#### 审议实质问题

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

7.2 关于提交人根据《公约》第十八条第一款和第二款提出的申诉，委员会回顾其第 22 号一般性意见，根据该意见，表达个人宗教或信仰的自由权可以受到某些限制，但仅限于法律规定的、保护公共安全、秩序、健康或道德或他人基本权利和自由所必需的限制。表达宗教或信仰的自由可以单独行使，也可以与他人一起公开或私下行使。<sup>21</sup> 此外，应对第十八条第三款进行严格解释，对表达个人宗教或信仰自由的限制只能适用于规定的目的，而且必须与所指具体需要直接相关和相称。<sup>22</sup>

7.3 在本案中，委员会注意到，提交人辩称，缔约国侵犯了她们根据《公约》第十八条第一款和第二款表达其宗教信仰的权利，因为她们在另一个人家中的私人谈话中讨论和表达了自己的宗教信仰而被逮捕；以及根据《行政犯罪法》原第 299.0.4 条规定，惩罚在宗教组织注册的法定地址之外表达宗教信仰的行为。委员会注意到缔约国的立场，即这一规定旨在进一步实现保护公共秩序和确保国内不同宗教团体和谐共处的合法目标。委员会还注意到，缔约国辩称，限制在注册的礼拜场所以外开展宗教活动在民主社会中是必要的，因为耶和華见证人的许多观点都含有贬低基督教和犹太社团的言论，而这两个社团是阿塞拜疆社会不可分割的一部分。委员会注意到缔约国的立场，即有必要保护信奉其他宗教的个人不受耶和華见证人在其礼拜场所以外发表的侮辱性言论的伤害，以确保每个人的信仰都得到尊重。

7.4 委员会注意到，缔约国没有提供任何证据表明，提交人和平表达宗教信仰的行为以任何方式破坏了其境内的社会稳定。委员会还注意到提交人声称，耶和華见证人分发的材料中没有针对基督教和犹太社团的贬损言论。委员会还注意到，缔约国没有提供任何证据表明，提交人或一般耶和華见证人成员对其他宗教信仰的个人发表了贬损言论或分发了含有此类言论的材料。委员会注意到，地区法院判定提交人犯有行政违法行为的裁决没有披露或提及提交人在宗教讨论中发表的任何贬损或敌对言论，也没有提及她们分发的材料中含有的此类内容。委员会还注意到，根据向委员会提供的文件，警方认识到，逮捕提交人当天从她们那里没收的宗教文献已经过国内有关当局审查并批准分发。委员会注意到，虽然缔约国提到有必要在一个多宗教社会中维护和平与和谐，但没有提到提交人的行动可能造成或加剧阿塞拜疆不同宗教间的严重紧张关系或宗教社区之间的敌对和仇恨气氛的任何具体情况，因此这些行动可能构成《公约》第十八条第三款意义上的对公共安全、秩序、健康或道德的威胁。

<sup>21</sup> 人权事务委员会，第 22 号一般性意见，第 4 段。另见 Bekmanov 等人诉吉尔吉斯斯坦 (CCPR/C/125/D/2312/2013)，第 7.2 段。

<sup>22</sup> 人权事务委员会，第 22 号一般性意见，第 8 段。

7.5 此外，委员会注意到，缔约国没有对邀请提交人到她家讨论其信仰的个人表示任何具体关切。例如，委员会注意到，没有迹象表明该人反对提交人进入她家或发表宗教言论，不能独立推理，或与提交人有关系或依赖关系或等级关系，以至于她可能因提交人表达宗教信仰而感到受到胁迫、压力或不当影响。<sup>23</sup>

7.6 委员会还认为，即使缔约国能够证明提交人的活动对公共安全和秩序构成具体和重大的威胁，它也未能证明其行动与维护公共安全和秩序相称。具体而言，委员会认为，对提交人的定罪以及法院对她们每人处以的罚款——相当于约1,255 欧元——大大限制了她们表达宗教信仰的能力。缔约国也没有试图证明警察和国内法院的行动是确保保护宗教或信仰自由所必需的限制性最小的措施。委员会得出结论认为，对提交人施加的惩罚相当于限制她们根据《公约》第十八条第一款表明宗教的权利，国内主管部门和缔约国都没有证明这一限制是为实现《公约》第十八条第三款确定的合法目的所必需的相称措施。因此，委员会得出结论，缔约国因提交人进行宗教讨论而对她们进行逮捕、拘留、指控和罚款，侵犯了她们根据《公约》第十八条第一款享有的权利。

7.7 随后，委员会注意到，提交人声称，由于她们在一个不是注册的合法地址的家中谈论宗教问题，警察将她们带到警察局并拘留了四个小时。委员会还注意到提交人声称，她们被要求在此后的两天里每天返回警察局。委员会注意到其中一名提交人在国内诉讼期间所作的个人陈述，其中声称两位提交人在被捕当天傍晚在离开警察局之前被要求签署一份陈述，并被要求第二天返回。第二天，提交人被要求签署另一份陈述，直到第三天返回时，她们才被一名警官告知，她们的行为可能会导致刑事指控，并可能会被处以行政罚款。委员会注意到提交人的陈述，即她们没有自愿参加调查，在警察局的任何时候都不能随便离开。

7.8 委员会必须首先确定提交人是否被剥夺了《公约》第九条第一款意义上的自由。委员会回顾第 35 号一般性意见(2014 年)，其中指出，剥夺人身自由是没有自由同意的。它还指出，自愿去警察派出所参加调查、知道可以随时自由离开的人，不算是被剥夺自由的人。<sup>24</sup> 相比之下，委员会注意到，提交人声称，她们没有自由随同警察前往警察局，被警察拘留 4 小时，不得自由离开，在此期间，她们受到责骂，并被责令阅读《古兰经》。尽管她们在当晚被释放，她们被要求在此后两天内返回警察局，但她们没有被指控违法。由于缔约国没有提供资料表明，警方拘留提交人并在警察局将其关押四小时有充分合理的理由，并证实提交人可以自由决定不随同警察去警察局，或者一旦去了警察局，可以随时离开而不会面临不利后果，委员会得出结论认为，提交人是被迫随同警察去警察局并一直呆在那里直到她们获释，因此被剥夺了自由。

7.9 委员会注意到提交人声称遭到逮捕，并被拘留了 4 个小时，故援引第 35 号一般性意见，其中指出，“‘逮捕’一词系指抓获某人从而开始剥夺其自由；‘拘留’一词是指从逮捕开始的剥夺自由，其延续时间从抓获开始至释放。”因此，委员会认为，《公约》第九条并没有规定拘留必须至少持续多长时间才是任意的或非法的。委员会还回顾，第九条意义上的逮捕不一定是国内法律所界定的

<sup>23</sup> 关于在宗教自由范围内改宗，见 [A/60/399](#)，第 67 段。另见 Larissis 等人诉希腊，第 140/1996/759/958-960 号申请，欧洲人权法院，1998 年 2 月 24 日的判决。

<sup>24</sup> 人权事务委员会，第 35 号一般性意见，第 6 段。

正式逮捕。<sup>25</sup> 因此，委员会认为，从《公约》第九条意义上来说，提交人是被逮捕和拘留的。

7.10 委员会回顾，根据《公约》第九条第一款，剥夺自由不得是任意的，而且必须在尊重法治的情况下进行，<sup>26</sup> 下一步就必须评估对提交人的逮捕和拘留是否是任意的或非法的。委员会回顾，防止任意拘留的保护措施应广泛适用，不应将“任意性”等同于“违反法律”，而必须更广泛地解释为包括不适当、不公正、缺乏可预测性和正当法律程序等要件。<sup>27</sup> 委员会还回顾，为处罚合法行使《公约》保障的权利，包括宗教自由，而实施的逮捕或拘留具有任意性。<sup>28</sup> 委员会注意到提交人无可辩驳的指控，她们在警察局被告知，她们因分发非法出版物而受到调查；她们被释放，条件是她们在此后两天里到警察局报到；而警察在她们获释两天后将她们带见法官，并指控她们犯有行政违法行为。委员会还回顾，虽然提交人的宗教文献在被捕时被没收，但在警方确定据称的非法出版物实际上得到了国内有关当局的批准后，起诉她们的刑事案件被中止。在这种情况下，提交人被逮捕和拘留的法律依据不确定，委员会认为，警察的行动缺乏适当性、可预测性和对正当程序保障的尊重。委员会因此认定，对提交人的逮捕和拘留侵犯了她们根据《公约》第九条第一款享有的权利。

7.11 委员会根据其调查结果认为，没有必要审查这些事实是否构成对《公约》第十九条的违反。

8. 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》第九条第一款和第十八条享有的权利。

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。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，缔约国有义务除其他外，向提交人提供适当补偿，包括赔偿 Gurbanova 女士支付的部分罚款，取消对两位提交人的罚款，以及赔偿与所涉案件有关的法庭费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似侵权行为，包括审查其国内法律、法规和/或做法。

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，并以缔约国的官方语言广泛传播。

<sup>25</sup> 同上，第 13 段。

<sup>26</sup> 同上，第 10 段。

<sup>27</sup> 除其他外，见 Formonov 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/122/D/2577/2015)，第 9.3 段。

<sup>28</sup> 人权事务委员会，第 35 号一般性意见，第 17 段。

## 附件

**委员会委员福蒂妮·帕扎尔齐斯、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯和根提安·齐伯利的联合意见(部分不同意见)**

1. 我们同意本意见中得出的结论，即缔约国确实侵犯了提交人根据《公约》第十八条第一款享有的权利。然而，我们不能同意关于第九条第一款受到违反的结论。
2. 委员会接受了提交人的说法，即她们在 2014 年 11 月 9 日被逮捕并被拘留了 4 个小时，还被要求在此后两天内返回警察局，从而证明了其权利遭到侵犯。委员会认为，提交人因此被剥夺了自由，警方的行动缺乏适当性、可预见性和对正当程序保障的尊重。虽然我们理解委员会多数委员的这一推理，但我们认为它与本案的事实不符。
3. 委员会得出这一结论的理由是，由于提交人在一个不是注册的合法地址的家中进行了关于宗教的谈话，警察强行将她们带到警察局并拘留了她们。由于她们显然不能自由离开警察局，提交人因此遭到任意逮捕。然而，委员会大多数成员的这种推理本身就产生了一种窃取论点的瑕疵，因为认定第九条受到违反的主要原因是认定第十八条受到违反的直接后果。
4. 国内主管部门在收到匿名举报后，对本案进行了调查(第 2.2 段)。然而，这不是刑事案件(见脚注 9)，而是行政程序(第 4.5 段)。正如缔约国所指出的那样(第 4.4 段)，提交人违反了宗教组织的行为规则，因为她们在耶和华见证人宗教团体按照国家《宗教信仰自由法》的规定在巴库注册的法定地址之外开展活动，而正如她们自己承认的那样，提交人在扎加塔拉市开展活动，而且她们不是上述宗教团体的成员(第 2.1 段和脚注 1)。因此，提交人被怀疑在注册地址之外开展宗教活动(第 2.4 段)，并最终被认定在这种地址以外表明其宗教信仰是违法的(第 2.5 和 4.4 段，以及脚注 10)。因此，即使委员会正确地得出结论，对提交人根据第十八条第一款享有的权利施加的限制是不相称的，警方干预也有表面上合法的动机(第 7.6 段)。
5. 我们认为将提交人送往警察局也是有合法动机的，因为她们涉嫌违法，而且是在作案现场被带走。在许多法域，在这种情况下，需要嫌疑人随同警察进行身份识别和起草所有必要的法律文件，以便法院在必要时审理案件。
6. 至于提交人下午被警方拘留时在警察局被拘留几个小时的问题，正如至少一名提交人所证实的那样，她们必须起草和签署关于疑似活动的笔录(第 7.7 段)。起草这种行政犯罪笔录(第 4.5 段)对于保护提交人的权利至关重要，因为提交人注意到这些笔录，事实上被告知警察干预的原因，知道她们在诉讼中的地位，因此也能够开始准备辩护。此外，考虑到警察工作可能很耗时，在这种情况下，在有限时间内——远远不到 4 小时——将提交人留在警察局里似乎是合理的。
7. 第二天，提交人签署了另一份陈述，第三天，她们被正式告知，她们将受到行政违法指控，并可能被处以行政罚款。然而，提交人可以自行地来到警察局，也可以自行离开警察局。因此，她们的情况与任何其他配合警方的公民的情况没有什么不同，例如，作为证人、受害者或被告。

8. 遵纪守法的公民通常都应该协助由执法人员领导的调查，特别是如果她们被认为是当场抓获的。警方的调查可能而且经常涉及在警察局对个人进行例行询问，以查明事实并处理侵权或犯罪指控，但这不一定构成任意或非法剥夺自由。如果某人被传唤到法院或警察局，此人不一定被逮捕或拘留，但仍由主管机关处置，直到达到传唤此人的目的为止。本案就是如此，提交人在起草和签署必要的法律文件后可以自由离开警察局。

9. 我们认为，没有证据表明警方的这些调查行动对提交人的权利施加了不适当的限制，或者超出了确定是否发生了违反国内法的合理必要范围。因此，上述行动不是任意的。因此，我们认为缔约国没有侵犯提交人根据《公约》第九条第一款享有的权利。

---