

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
10 June 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 2661/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Polat Bekzhan、Leon Weaver Jr.和 Helmut Echtle (由律师 Shane H.Brady 和 Haykaz Zoryan 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2015 年 3 月 27 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 30 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 10 月 30 日
事由:	拒不准许进口宗教刊物
程序性问题:	用尽国内补救办法;受害人地位;公益之诉
实质性问题:	思想、良心和宗教自由;表达自由;保护少数
《公约》条款:	第十八条第一款和第三款、第十九条第二款和第三款 以及第二十七条
《任择议定书》条款:	第一条、第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、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、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加和根提安·齐伯利。按照委员会议事规则第 108 条,大卫·摩尔和安德烈亚斯·齐默尔曼没有参加本来文的审查。



1. 来文提交人 Polat Bekzhan 是哈萨克斯坦国民，生于 1953 年，Leon Weaver Jr. 是美利坚合众国国民，生于 1938 年，Helmut Echte 是德国国民，生于 1938 年。他们称缔约国侵犯了他们根据《公约》第十八条第一款和第三款、第十九条第二款和第三款以及第二十七条享有的权利。他们还称，他们是代表哈萨克斯坦全体 17,500 名耶和华见证人提交来文的，¹ 他们认为缔约国侵犯了这些人根据《公约》第十八条第一款和第二十七条享有的权利。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 三位提交人都是耶和华见证人，每人都是向缔约国境内的耶和华见证人提供《圣经》和其他宗教宣传品的三个宗教组织之一的授权代表。Bekzhan 先生将耶和华见证人的宣传品进口到哈萨克斯坦，Weaver Jr. 先生出版耶和华见证人做礼拜时使用的宣传品，而 Echte 先生则印刷并向缔约国供应宣传品，有 17,500 多名耶和华见证人住在缔约国，其中 30,000 人参加他们的宗教会议。

2.2 2011 年 10 月 11 日，缔约国通过了第 483-IV 号《宗教活动和宗教协会法》。根据该法第 9-3 条，已登记在册的宗教组织只有经宗教专家审查，对其宗教宣传品作出肯定评估后，才可进口宗教宣传品供本组织和其成员使用。该法第 6-1 条、第 6-4 条规定，授权机构按照政府规定的程序，对此类宣传品进行宗教专家审查，但个人使用的材料除外。

2.3 提交人称，尽管《宗教活动和宗教协会法》没有明确做出规定，但登记在册的宗教组织使用的所有宗教宣传品进口哈萨克斯坦，由宗教事务局负责批准。根据 2012 年 2 月 7 日关于宗教专家审查指南的第 209 号政令第 4-3 条规定，宗教组织所使用的进口宣传品都要经过审查，目的是确定有关宣传品是否与哈萨克斯坦《宪法》和立法相符。提交人指出，这项 2011 年的法律没有对批准或拒绝批准宗教组织进口载有宗教信息的材料订定标准。

2.4 根据《行政犯罪法典》第 375-1 条的规定，未经宗教事务局批准而使用宗教宣传品将受到处罚，该条款规定，无论是否暂时停止所涉协会的活动，有关违反行为都应受到警告或罚款。

2.5 哈萨克斯坦耶和华见证人基督教中心在 2012 年 9 月、11 月和 12 月请求批准进口 10 种宗教刊物，但宗教事务局根据宗教专家的审查结果拒绝批准这一请求。提交人就该项决定向宗教事务局局长提出上诉。2013 年 1 月 31 日，上诉被驳回。该局局长表示，这些刊物被禁是因为载有阻碍世俗教育的思想，可能导致家庭破裂，宣扬该宗教优于传统基督教，并排斥传统基督教的基本教义。局长建议提交人编辑该刊物的内容。

2.6 2013 年 5 月，提交人向阿斯塔纳特别区间经济法院提出诉请，对宗教事务局的决定提出质疑。2013 年 7 月 3 日，法院驳回提交人的诉请，认为所争议的决定是合法的，不存在侵犯提交人权利和自由的行为，宗教专家审查是严格按照法律进行的。法院还认为，可以修正有关刊物并重新提交专家审查，因此认为宗教宣传品的发行没有受到阻碍，也没有受到限制。

¹ 提交人援引委员会在 Howard 诉加拿大案(CCPR/C/84/D/879/1999)中的判例，第 8.3 段和 Lubicon Lake Band 诉加拿大案(第 167/1984 号来文)，第 2.2、第 29.1、第 31.1 和第 32 段。

2.7 提交人向阿斯塔纳市法院上诉庭提出上诉，该庭于 2013 年 8 月 27 日判决维持了 2013 年 7 月 3 日的裁决。向阿斯塔纳市法院最高上诉庭进一步上诉，该庭于 2014 年 5 月 6 日维持了裁决。之后，提交人向最高法院提出监督复审动议，而最高法院于 2014 年 9 月 4 日驳回该项动议。

申诉

3.1 提交人称，宗教事务局拒不准许他们向缔约国进口 10 种供耶和華见证人用于宗教礼拜的宗教刊物的决定侵犯了他们根据《公约》第十八条第一款和第三款、第十九条第二款和第三款以及第二十七条享有的权利。

3.2 提交人称，限制或禁止图书的发行、分发或销售是对表达自由权利的干涉，对宗教刊物的这种限制是对宗教自由的干涉，² 因此宗教事务局拒不准许进口有关宗教刊物的决定干涉了提交人和所有耶和華见证人这一缔约国宗教少数群体的权利。此外，提交人还称，这种干涉行为不属于《公约》第十八条第三款规定的限制范围，因为这些宗教刊物中受到宗教事务局反对的所有段落只不过是阐述耶和華见证人的宗教信仰。因此，该机构干涉他们的宗教自由权利是不合理的，因为它所寻求的目的不合法，在民主社会中也没有必要这样做。³

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2015 年 12 月 29 日的普通照会中指出，提交人对阿斯塔纳特别区间经济法院 2013 年 7 月 3 日的裁决提出异议，该法院驳回了耶和華见证人基督教中心地区宗教协会、纽约守望台圣经书社以及耶和華见证人守望台圣经书社诉缔约国宗教事务局的申诉。提交人请求宣布拒不准许进口下列刊物的专家结论为非法：2012 年 11 月《“警醒”！》(俄文)、《天天考察圣经》宣传册——2013 年(俄文和哈萨克文)、《守望台》2013 年 3 月 15 日版(俄文和哈萨克文)、《守望台》2012 年 10 月—12 月版(哈萨克文)、《守望台》2013 年 1 月 15 日版(俄文和哈萨克文)以及《守望台》2013 年 2 月 15 日版(俄文和哈萨克文)，并对侵犯其权利的问题予以补救。提交人认为，缔约国侵犯了 Bekzhan 先生享有《公约》所保障的权利。

4.2 缔约国回顾指出，根据《公约任择议定书》第三条和委员会议事规则第 99 条，如果来文是匿名提交的，即如果来文未经提交人签署或代表未获适当授权，委员会可宣布来文不可受理。议事规则第 99 条(a)项规定，为了作出关于来文可否受理的决定，委员会应确定来文不是匿名的，而且是受《任择议定书》的某一缔约国管辖的一人或多人提交的。

4.3 缔约国争辩称，代理律师或以其名义提交来文的外国宗教团体都不属于其管辖范围，因为代理律师不是哈萨克斯坦公民，宗教团体也没有在缔约国登记注册。此外，这些团体也并非与进口载列宗教信息材料到缔约国一事具有法律关系的当事方。根据 2011 年《宗教活动和宗教协会法》第 9-3 条，只有登记在册的宗教团体——在本案中即耶和華见证人基督教中心地区宗教协会——才是这类当事方。

² 欧洲人权法院，Kuznetsov 和其他人诉俄罗斯案(诉请书编号：184/02)，2007 年 1 月 11 日裁决，第 57 段。

³ 提交人援引委员会第 22 号一般性意见(1993 年)，第 3 段，Atasoy 诉土耳其案(CCPR/C/104/D/1853-1854/2008)，第 10.4 段，Leven 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/112/D/2131/2012)，第 9.3 段，Malakhovsky 和 Pikul 诉白俄罗斯案(CCPR/C/84/D/1207/2003)，第 7.6 段，Leven 诉哈萨克斯坦案，第 9.3 段和 Turchenyak 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.7-7.8 段。

4.4 缔约国评论指出，根据委员会议事规则第 99 条(b)项，为了作出关于来文可否受理的决定，委员会应确定提交来文的人自称为该缔约国侵犯《公约》规定权利行为的受害者，或来文由其代表提交。当有关个人似无法亲自提交来文时，委员会也可以接受由其代表提交的来文。

4.5 据缔约国称，来文中没有任何资料说明提交人作为宗教团体的代表、这些宗教团体本身、Bekzhan 先生的家人或缔约国所有 17,500 名耶和華见证人为什么无法亲自向委员会提交来文。此外，为了使委员会能够审议若干个人组成的群体关于根据《公约》享有的权利受到侵犯的申诉，必须由这些人或通过为此目的授权的代表亲自向委员会提交来文。⁴

4.6 缔约国认为，来文中没有载列资料说明 Bekzhan 先生的家人或缔约国 17,500 名耶和華见证人委托了任何人向委员会提交申诉或代表他们提交申诉。此外，本诉求也没有说明在缔约国登记在册的 59 个耶和華见证人地方宗教协会的成立文件(定义宗教协会、其行政机构和其成员的相互权利和义务的章程)是否授权任何人(包括 Bekzhan 先生(地区宗教协会会长))代表他们向委员会提交诉求。

4.7 缔约国称，根据《任择议定书》第二条和第五条以及委员会议事规则第 99 条(f)项，如果没有用尽所有可用的国内补救办法，委员会可以宣布来文不可受理。在 2013 年 7 月 3 日的裁决中，阿斯塔纳特别区间经济法院驳回了耶和華见证人基督教中心地区宗教协会、纽约守望台圣经书社和耶和華见证人守望台圣经书社等诉缔约国宗教事务局的申诉。该申诉请求将拒不准许进口俄文和哈萨克文宗教宣传品的专家结论宣布为非法，并对这种侵犯权利的行为予以补救。2013 年 8 月 27 日，阿斯塔纳市法院维持了下级法院的裁决。阿斯塔纳市法院最高上诉庭在 2014 年 5 月 6 日判决维持这些司法裁决。根据 2014 年 9 月 4 日的判决，最高法院民事和行政案件监督庭拒绝启动监督程序。

4.8 此外，地区宗教协会在向总检察长申请针对法院裁决向最高法院提交监督复审时，没有遵守提交请求的程序，也没有遵守《民事诉讼法》(在作出相关司法裁决时是有效法规)第 385 条和第 388 条规定的时限。从本质上而言，地区宗教协会未能在法定期限内提出请求，从而主动放弃了有效的法律保护手段，把自己置于滥用向委员会提交来文权利的境地。此外，其申诉也没有提供足够的论据证明，地区宗教协会向总检察长提交如此请求对于地区宗教协会来说是一种徒劳而且无效的法律保护手段。

4.9 因此，缔约国认为，根据《公约任择议定书》第一条和第三条以及委员会议事规则第 99 条(a)项和(b)项，来文不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在 2016 年 1 月 5 日重申，其来文涉及依照缔约国 2011 年《宗教活动和宗教协会法》对宗教刊物的审查。根据缔约国的建议，他们请委员会暂停审议，以便双方探讨达成解决办法的可能性。通过其新来文和临时措施特别报告员，委员会决定在 2016 年 7 月 18 日之前暂停审议来文。⁵

⁴ 缔约国援引委员会第 31 号一般性意见(2004 年)，第 9 段，Howard 诉加拿大案，第 8.3 段和 Lubicon Lake Band 诉加拿大案，第 32.1 段。

⁵ 然而缔约国在 2016 年 5 月 2 日的普通照会中提交了对 2016 年 4 月 28 日实质问题的意见。

5.2 2016年7月18日，提交人表示，利害攸关的问题尚未解决，请求委员会恢复审议该案。他们对缔约国的论断提出质疑，即来文不可受理，因为来文不是申诉人“个人”亲自提交的。规则第96条(b)项规定，“一般来讲，来文应由有关个人本人或其代表提交”。这三名个人提交人已授权两名律师作为他们在委员会审理程序中的代表。因此，来文完全符合委员会的规则。

5.3 提交人也不同意缔约国关于来文不可受理的说法，因为Weaver先生和Echtle先生都不是哈萨克公民，因此不受其管辖。这些提交人是美利坚合众国和德国的两个外国耶和华见证人宗教实体的董事会成员，这两个实体出版和印刷耶和华见证人的宗教宣传品，然后将其运往缔约国，用于耶和华见证人家庭或教会学习。

5.4 缔约国法院承认，这两个外国法律实体受到缔约国当局决定不准许进口宗教宣传品的不利影响，并有权向法院对这些决定提出上诉。侵犯权利行为发生在缔约国，施行这种行为的是缔约国当局。因此，第二和第三提交人有权就侵犯其权利的行为向委员会提出质疑。

5.5 无论如何，缔约国对第一提交人以哈萨克斯坦公民的身份提交来文没有争议。他直接参与了所有国内诉讼，他质疑缔约国行为的资格在国内法院没有受到争议。

5.6 此外，提交人反驳了缔约国关于来文不可受理的说法，因为提交人没有向总检察长办公室提出动议，请求该办公室向最高法院就该案提出抗诉。提交人重申，他们直接向最高法院提出上诉，但其上诉许可申请被驳回。在这方面，他们援引委员会的判例，根据这一判例，向总检察长办公室提出动议，请求其向最高法院提交监督抗诉不是有效的补救办法。⁶此外，在本案中，最高法院已经驳回上诉许可。因此提交人已经用尽所有可用和有效的国内补救办法。

5.7 此外，提交人还回顾指出，委员会同意将来文暂停审议六个月，因为缔约国要求三名提交人向总检察长办公室提交动议，请求其向最高法院抗诉对其案件的裁决。提交人这样做了。然而，在六个月期限结束时，总检察长办公室并没有向最高法院提出抗诉，也没有就此案作出决定。

缔约国关于实质问题的意见

6.1 在2016年5月2日的普通照会中，缔约国提交了关于实质问题的意见。委员会注意到，根据2011年《宗教活动和宗教协会法》第9条，含有宗教内容的宣传材料只有在经宗教专家审查作出肯定评价后，才可由登记在册的宗教协会进口到缔约国。根据该法第4-6条和宗教专家审查指南(2012年10月15日第1311号政府裁决确认)，宗教专家审查由宗教事务局负责。

6.2 耶和华见证人基督教中心请求宗教事务局进行宗教专家审查，并提供了《“警醒”！》杂志复印件以及《守望台》和《天天考察圣经》宣传册——2013年(哈萨克文和俄文)。在79份信息材料中，有39份检查结果是肯定的；有23份应基督教中心的请求被送回，没有进行检查；7份正在检查。对以下10种信息材料进行了否定评估并拒绝签发进口许可：2012年11月《“警醒”！》杂志(俄文)；

⁶ Gelazauskas 诉立陶宛案(CCPR/C/77/D/836/1998)，第7.2段；Bandajevsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/86/D/1100/2002)，第10.13段；和Domukovsky 等人诉格鲁吉亚案(CCPR/C/62/D/623/1995、CCPR/C/62/D/624/1995、CCPR/C/62/D/626/1995和CCPR/C/62/D/627/1995)，第18.11段。

2013年1月15日、2013年2月15日和2013年3月15日《守望台》(俄文和哈萨克文); 2012年10月—12月发行的哈萨克文《守望台》; 以及《天天考察圣经》宣传册—2013年(俄文和哈萨克文)。

6.3 根据宗教专家的审查, 拒绝批准进口的10份刊物包含煽动社会和宗教不和、宣扬有关宗教优于其他宗教的思想、助长家庭关系破裂和推动形成对政治组织、其他宗教以及传统和世界宗教的消极态度, 并宣传摧毁所有宗教的可取性和必要性。

6.4 基督教中心在法庭上对专家审查结果提出异议, 坚持认为该机构的决定侵犯了宗教自由。在2013年7月3日的一项裁决中, 阿斯塔纳市特别区间经济法院驳回了耶和華见证人基督教中心地区宗教协会的请求, 即请求宣布宗教事务局拒不准许进口刊物的专家评估为非法, 并下令对侵权行为予以补救。在2013年8月27日的裁决中, 阿斯塔纳市法院民事和行政案件上诉庭维持了这一裁决。阿斯塔纳市法院最高上诉庭在2014年5月6日维持了这一裁决。最高法院在2014年9月4日的裁决中拒绝启动监督复审程序。

6.5 关于实质问题, 缔约国指出, 正如司法程序过程中所确认的, 宗教专家审查有关杂志和小册子的内容, 发现煽动社会和宗教不和谐迹象。根据《公约》第二十条第二款, 任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张, 构成煽动歧视、敌视或强暴者, 应依法加以禁止。缔约国援引第22号一般性意见(1993年), 其中委员会确认, 任何宗教或信仰的表现形式都不能等同于战争宣传或构成煽动歧视、敌视或强暴者的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张(第7段)。⁷

6.6 缔约国援引《公约》第十八条第三款和第十九条第三款规定的限制。根据《关于〈公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》, 《公约》中所使用的“公共秩序”一语, 可以定义为确保社会运作的规则或社会赖以建立的一套基本原则的总和, 而尊重人权是公共秩序的组成部分。缔约国确保实现、保护和尊重每个人在表达宗教或信仰时的权利和自由的法律条件, 包括禁止基于对宗教态度的歧视。

6.7 缔约国严格遵守《公约》第十八条第三款、第十九条第三款和第二十条第二款规定的义务, 在国内立法中纳入了禁止宣扬宗教仇恨和敌视的规范, 包括对此给以刑事起诉的处罚。例如, 根据《反极端主义法》的条款规定, 煽动宗教敌视或不和谐是极端主义的一种形式(第1条), 以及根据《国家安全法》, 这种行为是对国家安全的主要威胁之一(第6-1条、第6-8条)。《反极端主义法》规定禁止在缔约国境内使用网络或通信工具实施极端主义, 以及进口、生产、制备和/或分发极端主义材料(第12条)。《刑法典》规定, 自然人可能因违反这些法律规范而承担刑事责任(第174条), 而所涉组织可能被宣布为极端分子并被法院取缔。在这方面, 2011年《宗教活动和宗教协会法》第6条和第9-3条规定的宗教专家审查就是要防止进口和传播载有鼓吹宗教仇恨和敌视的宗教信息的宗教宣传品和其他材料。因此, 宗教专家审查能够防止进口和分发(包括向耶和華见证人信徒本身)基于宗教理由宣扬仇恨和敌视材料的任何潜在机会。

⁷ 还应指出, 委员会在第11号一般性意见(1983年)中指出, 这些需要禁止的行为和第十九条所载自由发表意见的权利完全相符, 行使这项权利带有特殊的义务和责任。第二十条要充分有效, 就必须有一条法律明确规定第二十条所列宣传和主张均违反公共政策, 并规定在出现违反情况时适当的制裁措施(第2段)。

6.8 缔约国对有关耶和华见证人刊物采取了必要的、相称的和最低限度的措施；进口这些刊物是根本不允许的。此外，尽管这样做有法律依据，但缔约国并没有在法庭上提起诉讼宣布耶和华见证人刊物为极端主义并禁止其发行，包括在互联网或使用其他通信网络。目前，缔约国境内的耶和华见证人信徒可以阅读和使用这些刊物，因为可以在互联网上免费获取这些刊物。

6.9 根据 2011 年的该法第 9-3 条，耶和华见证人社群信徒有机会进口刊物供个人使用。此外，限制是相称的、必要的和最低限度的，因此不准许进口这些个别刊物绝不妨碍耶和华见证人信徒表达自己宗教或自由寻求、接受和传递各种消息和思想。因此，信徒享有的《公约》第十八条和第十九条所载的权利没有受到侵犯；拒不准许耶和华见证人基督教中心宗教协会向缔约国进口 10 种刊物是有法律依据的，符合《公约》第二十条第二款关于禁止鼓吹宗教仇恨和敌视的规定。

6.10 关于所谓由于宗教事务局拒不准许进口有关刊物而违反《公约》第二十七条的指控，缔约国坚持认为，耶和华见证人宗教协会成员从未被剥夺与该群体其他成员一道实践宗教的权利。拒不准许进口这 10 种刊物被错误地、毫无根据地说成是缔约国拒绝实现信奉宗教的权利。提交人无可争议的是，缔约国目前有 17,000 多名耶和华见证人宗教协会的信徒，他们自由使用宗教宣传品，这个社群有 55 个礼拜场所，他们集合在 59 个登记在册的地方宗教协会和 1 个地区性宗教协会中，自主和独立地开展活动。因此，在缔约国，耶和华见证人的权利正在按照《公约》第二十七条的规定得到落实。

6.11 缔约国认为，律师关于 2011 年《宗教活动和宗教协会法》“违反哈萨克斯坦的国际人权义务”的说法是不可接受、毫无根据和错误的，而且他超越了自己作为律师的权限。通过该项法律时考虑了缔约国主要宗教团体代表的意见、国际法律文件和宗教自由领域的国际实践，没有违反缔约国的义务。例如，该法第 3-10 条规定，禁止目标和活动旨在煽动宗教敌视和不和谐的宗教团体的设立和活动，这与《公约》第二十条第二款完全一致。此外，缔约国在关于宗教或信仰自由特别报告员报告的意见中详细说明，该法符合《公约》和其他国际法律文件的情况。⁸

6.12 提交人援引欧洲人权法院判例法的例子和欧洲委员会议会大会的建议是不适当的，也不适用于缔约国，包括不适用于委员会审议本来文。首先，缔约国不是《保护人权与基本自由公约》缔约国。它不是欧洲委员会成员国，根据 1969 年 5 月 23 日《维也纳条约法公约》第二十六条强制性条文的规定，没有承担与之相关的义务。第二，《公约》和其《任择议定书》没有载列条款规定允许在审议个人来文时可以援引其他机构关于保护人权和自由的决定。鉴于《公约》第二条第一款、《公约任择议定书》第一条和委员会第 31 号一般性意见(2004 年)第 3 段，欧洲人权法院和欧洲委员会议会大会的裁决/决定没有、也不可能对缔约国生成国际法律义务。这在目前情况下也是相关的。

6.13 缔约国认为，提交人不恰当地援引了宪法委员会 2009 年 2 月 11 日第 1 号裁决，这一裁决涉及《关于礼拜自由和宗教结社自由的某些法案的修正和补充法》是否符合《宪法》的评估。⁹ 宪法委员会认为该法不符合《宪法》。根据《宪法》第 74-1 条，宪法委员会裁定不应签署和颁布该项法律。因此，宪法委员会第 1 号裁决与本来文无关，也不适用于 2011 年《宗教活动和宗教协会法》。

⁸ A/HRC/28/66/Add.3.

⁹ 哈萨克斯坦议会 2008 年 11 月 26 日通过，并于 2008 年 12 月 2 日交由哈萨克斯坦总统签署。

6.14 缔约国将提交人的结论解释为宣称宗教自由权是绝对的，不能受到限制，并对此提出质疑。委员会在第 22 号一般性意见(1993 年)中强调指出，《公约》第十八条将思想、良心、宗教或信仰自由与表明宗教或信仰的自由区分开来。该项条款不允许对思想和良心自由或对维持或采用自己选择的宗教或信仰的自由施加任何限制，这些自由受到无条件的保护，正如《公约》第十九条第一款规定的，人人有权持有主张，不受干涉。基于这一点和《公约》第十八条第三款，表示自己的宗教或信仰的自由以及享有《公约》第十九条第三款规定的权利，仅只受法律规定的以及为保障公共秩序和他人的基本权利和自由所必需的限制。在这方面，缔约国指出，《宪法》和法律不载列或不允许对思想和良心自由以及秉持或采纳自己选择的宗教或信仰的自由加以任何形式的限制；也就是说，每个人都有信奉或不信奉任何宗教的权利。

6.15 2011 年《宗教活动和宗教协会法》以《宪法》为基础，并不违反《公约》的条款规定，规定了实现展现自己宗教的权的程序，包括进口宗教宣传品或载有宗教信息的材料。此外，结合 2011 年法第 9-3 条规定的准则实施宗教专家审查，并不影响实现秉持或采纳自己选择的宗教或信仰自由的权利，这完全符合《公约》第十八条第二款的要求。

6.16 实施宗教专家审查不是用来检查和歧视缔约国境内耶和华见证人群体活动的手段。根据《宪法》第 20-1 条，缔约国禁止新闻审查。授权机构根据宗教专家审查的结果作出决定，影响到的只是 10 种耶和华见证人刊物，其内容载有宣扬宗教不容忍和敌视迹象。大多数耶和华见证人刊物在经过宗教专家审查并得到肯定评估后，都毫无障碍地进口到缔约国分发。例如在 2014 年，对 99 份载有宗教信息的耶和华见证人刊物进行了宗教专家审查，其中只有 13 份(13%)得到否定评估；2015 年，对 64 份载有宗教信息的耶和华见证人刊物中的 6 份(10%)作出否定评估。缔约国认为，应驳回来文，因为来文不可受理，且没有根据。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

7.1 提交人在 2016 年 9 月 19 日指出，缔约国没有对申诉中提出的任何事实提出异议，其中包括：(a) 2011 年《宗教活动和宗教协会法》没有订定宗教事务局(现为宗教事务委员会)在决定是否拒绝准许宗教组织进口宗教宣传品的请求时应该遵循的标准；(b) 禁止宗教组织在未经该机构批准的情况下向缔约国进口宗教宣传品；及(c) 案件事实。

7.2 缔约国也没有对该机构所反对的耶和华见证人的宗教信仰以及该机构在歪曲这些信仰方面犯下的公然错误提出反驳，进一步证明了国家认可对宗教信仰合法性进行调查的危险。¹⁰

7.3 提交人认为，缔约国反对援引欧洲人权法院判例和宪法委员会 2009 年 2 月 11 日的裁决没有道理。欧洲人权法院的判例虽然对缔约国没有约束力，但在解释《公约》所保障的类似权利和自由时具有说服力。宪法委员会的裁决解释了宗教自由的宪法权利和禁止国家任意行动的规定，显然具有相关性，表明即使根据国内法，宗教事务局的决定和行动也是非法的。

¹⁰ 如最初来文中所阐述和解释的。

7.4 缔约国提出的禁止进口有关宗教刊物的所谓理由，不符合《公约》第十八条第三款和第十九条第二款的规定。这些宗教刊物中没有任何内容呼吁暴力或煽动宗教仇恨。这一点不言而喻，从刊物内容和数以千万计的不同刊物已被世界各地的耶和华见证人和平使用和分发的事实中可见一斑。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 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。

8.2 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。

8.3 委员会注意到，缔约国称，代理律师或以其名义也提交了来文的外国宗教团体都不属于其管辖范围，这些宗教团体并非与进口载列宗教信息材料到缔约国一事有法律关系的当事方，因此他们不具备向委员会提交来文的资格。在这方面，委员会还注意到提交人的论点，即侵犯权利是在缔约国境内发生的，是缔约国当局所为，因此第二和第三提交人虽然不是哈萨克公民，但有资格向委员会对侵犯其权利的行为提出质疑。委员会还注意到，第二和第三提交人是耶和华见证人的两个外国宗教实体董事会成员，这两个实体出版、印刷和向缔约国运送宗教宣传品供耶和华见证人使用。此外，委员会还注意到，缔约国法院承认，这两个外国法律实体受到当局拒不准许进口宗教宣传品决定的不利影响，因此有资格向国内法院就影响其在缔约国行使权利的问题提出上诉。出于这些原因，委员会认为，提交人已经证明他们受到缔约国拒不准许进口宗教宣传品的直接影响，他们受缔约国管辖。¹¹ 委员会注意到缔约国称，来文不可受理，因为来文不是提交人个人亲自提交的。但委员会注意到，三位提交人正式授权两名专业律师在委员会诉讼程序中担任他们的代表。在这方面，委员会注意到，缔约国没有质疑第一提交人以哈萨克公民身份提交来文的资格。因此，委员会认为，《任择议定书》第一条的规定不妨碍委员会审查本来文。

8.4 委员会还注意到缔约国的论点，即提交人代表其领土上所有耶和华见证人提出申诉等于公益之诉。委员会还注意到，提交人没有提供代表缔约国 17,500 名耶和华见证人行事的授权，也没有解释提交人为什么可以代表这些人。由于未收到其他相关案卷资料，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第一条和第三条规定，来文的这一部分不可受理。

8.5 委员会注意到，提交人称已经用尽所有可用的国内补救办法。委员会还注意到缔约国的意见，即提交人没有请求总检察长向最高法院提出启动监督复审程序，因此没有用尽国内补救办法。在这方面，委员会注意到，提交人直接向最高法院提出上诉，请求进行监督审查，但其诉请被驳回。此外，委员会还回顾其判例，该判例显示，根据检察官的自由裁量权向检察官办公室提出请求，要求复审已经生效的法院裁决，并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。¹² 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不排除委员会审议本来文。

¹¹ 第 31 号一般性意见(2011 年)，第 10 段。

¹² Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段。

8.6 委员会注意到提交人根据《公约》第二十七条提出的申诉，认为缔约国当局拒不准许进口 10 种宗教刊物的决定剥夺了宗教少数成员信奉和实践自己宗教的权利，因为有关宗教宣传品对缔约国耶和華见证人定期宗教礼拜至关重要。委员会还注意到缔约国的意见，即在提交专家审查的 79 份刊物中，有 39 份得到肯定评估，有 23 份应耶和華见证人基督教中心的要求退回，没有进行专家审查，7 份正在接受审查，对 10 份刊物作出否定评估，不允许进口。委员会还注意到，缔约国称，耶和華见证人宗教协会成员从未被剥夺与该群体其他成员一道实践其宗教的权利，而且——提交人对此没有争议——这个协会在缔约国有 17,000 多名信徒，他们自由使用其宗教宣传品，他们这个社群有 55 个礼拜场所，集合在 59 个登记在册的地方宗教协会和 1 个地区宗教协会中。鉴于上述考虑，在案卷中没有更多相关信息或解释的情况下，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第二十七条提出的申诉就可否受理而言证据不足，因此根据《任择议定书》第二条不可受理。

8.7 委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实他根据《公约》第十八条和第十九条提出的其余申诉，因此宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

9.1 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。

9.2 关于提交人根据《公约》第十八条第一款提出的申诉，委员会回顾指出，以礼拜、戒律、实践和教义来表明自己的信仰的自由包含着许许多多的行为，包括与宗教团体进行其基本事务不可分割的行为，例如选择其宗教领袖、牧师和教师的自由，开设神学院或宗教学校的自由，以及编制和分发宗教文章或刊物的自由。¹³ 此外，根据《公约》第十八条第三款，展现自己宗教或信仰的自由，仅受法律所规定以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。在本案中，委员会注意到，提交人不得进口宗教刊物。这种限制干涉了宗教自由的权利。根据第 22 号一般性意见(1993 年)，委员会认为，编制和分发宗教文章或刊物的自由是提交人表示其信仰的权利的组成部分，拒不准许进口宗教刊物是对这一权利的限制。

9.3 委员会必须确定的问题是，限制提交人表示自己的宗教的权利是否是《公约》第十八条第三款意义内的“为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制”。委员会在第 22 号一般性意见(1993 年)中指出，对于第十八条第三款应予以严格的解释：不许基于其中不曾规定的原因施加限制，即便这些限制作为《公约》中受保护的其他权利的限制，例如国家安全，可予允许(第 8 段)。在解释可予允许的限制条款的范围时，缔约国应该着眼于保护受《公约》保障的权利，包括第二、第三和第二十六条中所体现的、基于一切原因的平等和不受歧视权利(第 8 段)。

¹³ 第 22 号一般性意见(1993 年)，第 4 段，以及例如，Booduo 诉特立尼达和多巴哥案(CCPR/C/74/D/721/1996)，第 6.6 段。

9.4 委员会注意到，缔约国就《公约》第十八条第三款的目的提出了详细的论据，说明为什么有必要拒不准许进口有关宗教刊物，特别是据宗教事务局称，这 10 种刊物载有呼吁煽动社会和宗教不和的内容以及阻碍世俗教育的思想、助长家庭关系破裂、宣扬有关宗教优于其他宗教、推动形成对政治组织、其他宗教和世界上各种宗教的消极态度，以及宣扬宗教仇恨和敌意。

9.5 委员会还注意到，提交人争辩指出，2011 年《宗教活动和宗教协会法》没有订定宗教事务局(现为宗教事务委员会)在决定是否驳回宗教组织关于允许进口宗教宣传品的请求时应该遵循的标准，并且禁止宗教组织在未经该机构批准的情况下向缔约国进口宗教宣传品。委员会还注意到提交人的论点，即缔约国既没有质疑该机构所反对的耶和華见证人的宗教信仰，也没有质疑该机构在歪曲这些信仰时所犯的错误，进一步证明了国家批准的对宗教信仰合法性进行调查的危险性。委员会还注意到提交人的论点，即缔约国提出的禁止进口有关宗教刊物的理由不符合《公约》第十八条第三款和第十九条第二款的要求，因为他们说，耶和華见证人的宗教刊物没有载列呼吁暴力或煽动宗教仇恨的内容，而这些刊物已被世界各地的耶和華见证人和平使用和分发。

9.6 委员会重申，必须严格解释《公约》第十八条第三款；应该依法对适用《公约》第十八条第一款加以限制，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或者相称。¹⁴ 委员会认为，提交人充分证实了对其权利的干涉，因此，举证责任已转移到缔约国，需要证明实施的限制是合理的。¹⁵ 此外，委员会还回顾指出，缔约国援引一项理由限制表达自由时，必须以具体和单独的方式表明威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是在言论和威胁之间建立直接和紧密的关联。¹⁶ 在本案中，委员会注意到提交人称，2011 年的法律没有订定专家审查宗教宣传品应该依据的标准。拒绝准许提交人进口某些刊物的理由显示，可能出于任意或其他禁止原因拒绝给予许可，例如国家或其他宗教不赞同宣传品中所表达的宗教原则。此外，宗教自由对于保护那些坚持非主流信仰的人的权利尤为必要。从第十九条的规定看，按照 2011 年法律可能导出的进口禁令也存在问题，该条保障“寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，不论国界”。此外，委员会注意到，在本案中，缔约国没有证实其对提交人申诉的答复，也没有提供任何例子说明被禁刊物如何威胁到第十八条第三款所保护的任何利益。委员会还注意到，由于有关刊物可以在互联网上自由查阅，并且可以如缔约国所称那样进口供个人使用，很难认定有必要禁止提交人进口这些刊物。在这种情况下，委员会认为，没有证明实施这种限制有助于实现第十八条第三款所确定的合法目的，缔约国也没有证明这种对宗教表达权利的限制与其可能服务的合法目的是相称的。因此，委员会认为，缔约国限制提交人表达宗教没有正当理由，并得出结论认为，拒不准许进口有关宗教刊物违反了表达个人宗教的自由，因此构成侵犯提交人根据《公约》第十八条第一款享有权利的行为。

¹⁴ 第 22 号一般性意见(1993 年)，第 8 段。

¹⁵ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 27 段。

¹⁶ 同上，第 35 段。

9.7 鉴于这一结论，委员会不再单独审查提交人根据《公约》第十九条提出的申诉。

10. 委员会根据《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》第十八条第一款享有的权利。

11. 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：(a) 取消对提交人进口 10 种宗教刊物权利的限制；(b) 采取适当措施，向提交人提供适当补偿，包括法律费用和收费；及(c) 审查其立法、条例和做法，以确保在缔约国国内可以充分享有《公约》第十八条规定的权利。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的侵权行为。

12. 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，说明采取措施落实本意见的情况。还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。
