



# 公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General\*  
15 September 2011  
Chinese  
Original: English

人权事务委员会  
第一〇二届会议  
2011年7月11日至29日

## 意见

### 第 1478/2006 号来文

提交人: Nikolai Kungurov(由律师 Morris Lipson 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 乌兹别克斯坦

来文日期: 2006年3月17日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条做出的决定, 于 2006年6月21日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2011年7月20日

事由: 缔约国当局拒绝接受人权协会登记

实质性问题: 言论自由权利; 结社自由权利; 核准的限制范围。

程序性问题: 大众诉讼

《公约》条款: 第二条; 第十九条和第二十二条

《任择议定书》条款: 第一条

2011年7月20日, 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第4款通过委员会关于第 1478/2006 号来文的意见, 意见案文见附件。

[附件]

\* 根据人权事务委员会的决定公布。

## 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 款在第一〇二届会议上

通过的关于

#### 第 1478/2006 号来文的意见\*\*

提交人: Nikolai Kungurov(由律师 Morris Lipson 代理)  
据称受害人: 提交人  
所涉缔约国: 乌兹别克斯坦  
来文日期: 2006 年 3 月 17 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 2011 年 7 月 20 日举行会议，

结束了对根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》代表 Nikolai Kungurov 先生提交人权事务委员会的第 1478/2006 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料，

通过如下意见:

#### 根据《任择议定书》第五条第 4 款

1.1 来文提交人是 Nikolai Kungurov 先生，乌克兰公民，生于 1962 年，居住在乌兹别克斯坦扬吉尤利。他声称，乌兹别克斯坦侵犯了他根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十二条(结合第二条一并解读)享有的权利，使其成为受害者。《任择议定书》于 1995 年 12 月 28 日对该缔约国生效。来文由律师 Morris Lipson 先生与非政府组织“第十九条”共同提交。

---

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有：莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、海伦·凯勒女士、拉杰苏默·拉拉赫先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、安托阿尼拉·尤利亚·莫托科女士、杰拉尔德·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

委员会委员费边·奥马尔·萨尔维奥利先生签署的个人意见附于本意见之后。

1.2 2006年10月11日，缔约国请求委员会根据《委员会议事规则》第97条第3款与案情分开审议来文可否受理。2006年10月17日，新来文和临时措施特别报告员代表委员会决定同时审查可否受理来文的问题和案情。

### 提交人陈述的事实

2.1 2003年6月4日，提交人连同另外11人举行了非政府组织“民主与权利”的成立大会，并通过了其章程。根据《章程》，“民主与权利”的目标和宗旨包括促进和加强法治，保证平等，并保护居住在乌兹别克斯坦的所有人的权利和自由。

《章程》第2.1段设想并列出了为实现这些目标将要开展的各项活动，其中包括监督立法和法律做法，为政府机构提出人权相关建议，监督侵犯人权的行为，援助侵犯人权行为的受害人，并在全国范围内传播与保护人权相关的信息。

2.2 在准备提交“民主与权利”登记申请期间，提交人约于2003年8月5日来到司法部，咨询在申请过程中他将需要提供哪些信息。接见提交人的官员向他提供了一套已经过时的登记规则。提交人向官员指出最近已经开始实施一套新的规则，但却被告知司法部仍在使用旧规则。此后不久，“民主与权利”的另一名成员到司法部索要登记相关的进一步信息，并了解到不准许任何拟开展人权相关工作的非政府组织进行登记。

### 首次登记申请

2.3 2003年8月7日，提交人向位于塔什干的司法部提交了申请材料，并支付了关于20份最低月薪的登记费用(约160美元)。申请旨在将“民主与权利”登记为全国性的非政府组织，这将使得该组织得以在全国范围内宣传关于其拟开展活动的信息。

2.4 适用的法律为官方答复登记申请设定的期限为两个月；因此，官方应于2003年10月7日之前做出答复。提交人在当日之前未得到任何答复，因此于2003年10月13日来到司法部。一名官员告诉他已就申请做出决定，但该官员拒绝向提交人提供决定副本。次日，邮差将日期为2003年10月8日的司法部信函的副本送至提交人的办公室。

2.5 司法部的信函(第一封拒绝函)指出，退回登记申请，“不做审议”。<sup>1</sup>在这方面，提交人认为，《非盈利性非政府组织法》(《非政府组织法》)第23条明确规定，只能对登记申请做出两种答复，并规定“司法机构……应进行审议，并决定批准或者拒绝非政府组织的国家登记”(着重部分由作者标明)。尽管如此，《审议与在乌兹别克斯坦共和国境内运作的公共社团章程的登记相关的申请的规则》(《公共社团登记规则》)<sup>2</sup>第3(3)条规定了登记当局的第三种答复：在申请

<sup>1</sup> 提交人提供了乌兹别克斯坦登记制度的详细说明，包括对“不做审议”退回做法的解释。他指出，此种退回事实上等于拒绝登记。

<sup>2</sup> 《公共社团登记规则》于1993年3月12日获得部长理事会第132号决议的核可。

登记为公共社团的情况下，登记当局可对申请“不做任何审议”。如果一些文件遗失或者涉及第 2 条规则(关于申请过程中将提交的文件的内容)“提及的情形”或者所申请的名称已被另一个已登记的公共社团使用，则可对申请“不做任何审议”。提交人提及了乌兹别克斯坦倡导者协会塔什干市分会会长的法律意见(法律意见)，除其他外，该意见最后裁定，鉴于《非政府组织法》和《乌兹别克斯坦共和国公共社团法》(《公共社团法》)中的明确规定，“不做审议”退回登记申请的做法是违法的。

2.6 提交人还认为，对登记申请“不做任何审议”和拒绝登记之间有重大区别。

《非政府组织法》第 26 条保障诉诸法院解决拒绝申请登记事宜，这与《公共社团登记规则》第 7 条一致，《规则》第 8 条进一步规定，在对申请未做任何审议的情况下，适当的补救做法是在“纠正不足之后”，再次提出申请。因此，他补充指出，没有必要在法院对申请“不做任何审议”的决定提出上诉。<sup>3</sup>

2.7 第一封拒绝函列出了登记材料中 26 处不同的“缺陷”。这些“缺陷”在本质上大不相同。一些属于文体或者语法不足，一些涉及所谓的组织结构方面的困难，还有一些涉及与某些提议活动相关的问题。主要的“缺陷”是：(1) 章程的标题应为拉丁文，需要将“社会”一词改为“公共”；(2) 提交的载有“民主与权利”初始成员姓名的名单遗漏了这些成员的出生日期；(3) 需写出某些缩写的全称；(4) 根据《民法》第 46 条，“乌兹别克斯坦保护个人权利委员会”的名称不合法，需从《章程》第 6.1 和第 6.2 段中删除；(5) “需要对章程相关部分进行校对，以纠正语法和文体错误”；(6) 大会的权力范围应包括修正章程和其他组织条例的权利；(7) “需要删除《章程》第 1.3[段]中‘仲裁法院’和‘法庭’的提法，因为乌兹别克斯坦的现行立法没有对仲裁法院或者法庭做任何规定”；(8) 《章程》第 2.1 段是与“民主与权利”拟议活动相关的主要条款，该条述及的每项活动均属于“国家机构的权力范畴，因此应全部予以重新修正”；以及(9) 在指称的不符合成为全国性(而不是地方性)非政府组织的条件方面，申请材料未表明“民主与权利”在包括卡拉卡尔帕克斯坦共和国在内的该国某些地区，以及“塔什干市和各省份”开展运作。

2.8 2003 年 11 月 5 日，提交人就退回登记申请事宜直接向最高法院提出上诉。

《公共社团法》第 12 条明确规定有权就拒绝登记事宜向最高法院提出上诉。作为上诉材料的一部分，提交人提交了一份书状(2003 年 11 月的书状)。最高法院在 2003 年 11 月 12 日的判决中建议提交人，“应向主管的区间法院提出申诉以及其理由和证词”。

2.9 2003 年 12 月 14 日，提交人向塔什干市的 Mirzo-Ulugbek 区间法院(区间法院)提出申请，并向该法院提交了 2003 年 11 月的书状。他在该书状中全面辩称，第一封拒绝函中的所有实质性拒绝理由都没有法律依据。他还特别详细地辩

<sup>3</sup> 提交人指出，一方面上述《规则》建议不可以对此种“不做审议”退回的做法提出上诉，并且他不了解对此种退回提出上诉的其他尝试；另一方面，事实上审理了他的上诉——虽然当局未作为一个问题提出是否允许上诉事宜。

称，没有一条法律要求希望登记为全国性的非政府组织的非政府组织在国家的各个地区都开设办事处。他援引了一条法律意见，除其他外，证实了提交人的意见也即依据乌兹别克斯坦法律后一项要求实际上是不合法的。

2.10 提交人的确在 2003 年 11 月的书状中承认，申请材料有三处技术错误。这些均属于立即能够加以纠正的错误；并且存在这些错误的并不是有效拒绝批准“民主与权利”登记的正当理由，书状将此称为“违法”做法。提交人还在 2003 年 11 月的书状中辩称，“不做审议”退回申请的做法违反了《非政府组织法》，该法只规定核准或者拒绝登记申请。他提及了一项法律意见，证实根据乌兹别克斯坦法律，“不做审议”退回申请属于违法。最后，2003 年 11 月的书状称，未将“民主与权利”登记为全国性的非政府组织的行为违反了《公约》第二十二條。

2.11 在区间法院举行的听证会上，司法部代表称，即使一项“不足”也足以证明“不做审议”退回登记申请是正当的，并称提交人自身已承认申请存在一些“不足”。在 2004 年 2 月 12 日的判决中，区间法院认定提交人败诉。法院的理由是：(1) 提交人未能“在经公证的三份附本中提交载有初始团体成员出生日期的相关成员名单——尽管提交人解释称，其已在最初的申请呈件中提交了此名单，并在 2003 年 11 月的书状中附上了经公证且载有初始团体所有成员出生日期的名单附本；(2) 章程“载有与现行立法不符的条款”，其中包括：(a) 乌兹别克斯坦目前没有仲裁法院，但章程中仍提及了此类机构——尽管 2003 年 11 月的书状明确指出，插入这些提法是为了在该组织与俄罗斯非政府组织或者其他实体进行接触的情况下，规定在俄罗斯等第三国进行仲裁；(b) “一个独立的公共组织不能将保护乌兹别克斯坦共和国所有公民的权利和自由作为其目标”；以及(3) 章程自相矛盾，其在第 1.1 段中规定：“民主与权利”将在乌兹别克斯坦共和国境内开展活动，而在第 4.1 段中规定“民主与权利”可以“在塔什干各地区设立学会分会，但却未提及其他区域[……]”。

2.12 法庭还称，它“考虑到”一个事实，也即提交人已经部分承认编写第一封拒绝函的官员对章程所做的评论是正确的，并补充指出“民主与权利”“再次提交了申请”。最后，对于提交人有关没有准许“民主和权利”登记的做法违反《公约》第二十二條的论点，法院未做出答复。提交人指出，在所有后续诉讼过程中，确实没有其他任何法院对其在此方面的论点做出答复。

2.13 提交人就区间法院的裁决向塔什干市民事案件司法分庭(塔什干市法院)提出上诉，具体日期不详。2004 年 3 月 30 日，塔什干市法院维持了一审法院的判决，并有效重复了该判决。该法院还指出，提交人已部分“承认”司法部关于章程的意见是正确的。法院注意到提交人的第二份登记申请被拒绝，并指出其“有资格在案件出现新情况之后就复审判决事宜向法院提出申诉”。

2.14 2004 年 4 月 12 日，提交人请求最高法院对区间法院和塔什干市法院的裁决进行督察复审。2004 年 4 月 20 日，最高法院将该诉求转递塔什干市法院。塔什干市法院于 2004 年 4 月 26 日做出裁决，并认定“法院关于案件的裁决[是]正当的，并且[它们]认为没有理由就这些裁决提出异议”。法院重复了其先前的评

论，即提交人已经同意首份申请存在“不足”的说法，并指出，他可以提交另一份登记申请，“但前提条件是[申请]符合有效立法的规范”。

2.15 2004年9月3日，提交人再次向最高法院提出对区间法院和塔什干市法院的判决进行督察复审的申请。然而，最高法院再次将该申诉转回塔什干市法院，该法院于2004年11月11日做出答复，全文如下：“对最高法院送交的申诉进行了审查。得知于2004年4月26日就申诉向你做出了内容相似的详细答复”。在这一点上，鉴于最高法院已两次拒绝审其关于督察复审的申请，提交人最后认为，进一步尝试全面复查先前的诉讼是徒劳无益的，因此他没有进一步提起法律诉讼。

### 第二份登记申请

2.16 2003年12月27日，提交人向司法部提交了第二份经更正的登记申请，除做了三处“技术”调整外，没有进行其他任何修改。他在申请材料中载入了详细的论点，驳斥了第一份拒绝函，认为其中关于首份申请具有“实质性缺陷”的说法在法律上存在瑕疵。

2.17 2004年3月1日，司法部通过一封信函再次做出对申请“不做任何审议”的答复。在提出“没有纠正[第一封拒绝函]指出的所有不足”的总体评论之后，信函列出了三处具体的“不足”：(1) 没有表明在塔什干之外的其他区域“存在分会”；(2) 《章程》第1.1段与第4.1段之间存在“矛盾”，前者规定“民主与权利”将在乌兹别克斯坦共和国境内开展活动，而后者则规定“‘民主与权利’可在塔什干各地区设立学会分会，但却未提及其他区域”，并且前者与《非政府组织法》第21条不符；以及(3) 《章程》第3部分提及的“人权保护部”并不存在。

2.18 提交人没有尝试第三次对“民主与权利”进行登记，因为他认为这种努力注定要失败，并且尽管“民主与权利”登记为全国性的非政府组织的尝试未取得成功，但提交人及该组织约6名成员继续开展章程设想的多项活动。即使作为未登记团体开展此项活动会使他们面临承担刑事责任和行政责任的风险，他们仍在开展这些活动。提交人认为，在作为团体开展《非政府组织法》第2条定义范围内的活动时，未能登记为非政府组织可能会导致承担非政府组织成员的法律风险。例如，《非政府组织法》第37条规定，违反《非政府组织法》行为的责任人将“依法承担责任”。此外，《刑法》第216条禁止“积极参与[非法公共社团的]活动”——并且未经登记开展活动的“公共社团”属非法组织。处罚包括5年以下监禁、“6个月以下的拘留”，或者50至100个月最低月薪的罚款。2005年通过的一套条款将上述某些行政罚金最高数额提高到了150个月的最低月薪，并除其他外规定了新的罪行，其中一项是“请求参与非法非政府组织、运动和宗派的活动”。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 《行政责任法》第202条、《修正〈刑法〉和〈行政责任法〉的法律》于2005年12月28日获得总统签署成为法律。

## 信息自由申请

2.19 提交人认为他会找到确凿证据，证明很多拟议开展人权活动的地方非政府组织被剥夺了登记权利，并于 2005 年 8 月 1 日依照其根据《信息自由原则和保障法》享有的权利向司法部提出了信息自由申请。在该申请中，提交人要求获得载有向司法部提出登记申请的所有非政府组织名称的记录、申请遭拒绝的非政府组织的名称和详细联系方式，以及拒绝的理由。此外，他请求提供“载有所有已登记的非政府组织名称和活动范围的国家统一登记册”。

2.20 根据《信息自由原则和保障法》第 9 条，司法部须在 30 天内对该申请做出答复。然而，事实上，司法部在日期为 2005 年 10 月 14 日的信函中才给出答复(一个多月之后)，但所注日期为 2005 年 11 月 25 日(近三个月之后)。在该信函中，司法部表示提交人可以从该部委公共社团和宗教组织司获得其索要的信息。此后不久，提交人与该司司长取得了联系，并请求授权获得其索要的材料。司长告知提交人，他没有时间处理此申请，以及提交人不能审查相关材料。在这一点上，提交人最后认为，司法部并不打算批准其获得相关材料，并且就该事项提出诉讼毫无意义。因此，他放弃了这方面的努力。

## 用尽所有现有国内补救办法的要求

2.21 关于上述事实，提交人辩称已用尽了所有现有国内补救办法，并且进一步尝试用尽国内补救办法将是徒劳无益的。提交人认为，提交第二份登记申请并不是承认第一份申请不符合法律；即使构成了这一承认，这也无损来文的论点。虽然提交人认为第一份申请完全符合适用的法律，但他在第二次提交相关材料之前对其做出了某些细小的调整，这样做只是为了表明本着诚信遵循申请程序，以使“民主与权利”获得登记。

2.22 提交人辩称，即使委员会将对几处技术问题做出纠正的第二份申请视作承认第一份申请在国内法上存在某些缺陷，但这一承认决不应损害其主张，即拒绝第一份申请侵犯了其根据《公约》享有的某些权利。如来文所示，正是适用于“民主与权利”的第一份申请——不论根据地方法律，该申请“合法”与否——的登记制度本身致使提交人依据《公约》享有的权利遭到了侵犯。

2.23 提交人指出，虽然“民主与权利”组织希望在全国范围内广泛传播人权相关信息，但将只在首都收集相关信息。该组织没有能力设立区域办事处，并且决不需要为上述目的设立任何办事处。尽管如此，退回第二份申请的书信重申了针对“不做审议”退回第一份申请提出的理由，即提交人未能表明“民主与权利”在该国所有区域存在。他回顾，关于第一份申请，他曾在国内法院辩称，关于区域存在的要求在国法中没有任何依据，并且直接违反了《公约》第二十二条和第十九条。然而，区间法院和塔什干市法院驳回了上述论点。最高法院有效确认了这些裁定。因此，提交人辩称，如果他对“不做审议”再次退回的做法提出质疑，结果将完全相同。

2.24 提交人提及了委员会的判例，判例称，国内补救规则不要求诉诸客观而言并无胜诉可能的上诉，<sup>5</sup> 并且先前就法律问题对原告立场做出的判决会使得原告提出相同主张的做法徒劳无益。<sup>6</sup> 因此，他认为，鉴于他已就要求将在所有区域存在作为登记为全国性非政府组织的条件是否适当提出了全面诉讼，并且已经败诉，就拒绝第二次申请事宜提出诉讼的尝试将是徒劳无益的。

## 申诉

### 缔约国有关非政府组织登记的法律和做法

3.1 提交人的第一个主要主张是，由于在拒绝或者“不做审议”退回登记申请方面，给予了官员非常广泛的酌处权，缔约国的非政府组织登记制度很容易被严重滥用。不仅是不限数目的登记所需文件清单证明授予了非常广泛的酌处权，拒绝登记申请的一些理由含糊不清也证明了这一点。提交人认为，还有一些规则和条例(例如，规定“不做审议”退回这一新类别，或者要求将证明在该国所有区域存在作为登记为全国性非政府组织登记的一项条件的规则和条例)没有法律依据，并建议规范过程本身并未真正对官员拒绝申请请求的意向予以任何正式限制。

3.2 根据“第十九条”组织在编制本来文期间与希望开展人权活动的 15 个有此抱负的非政府组织进行的约谈，提交人提出的第二个主要主张是，缔约国存在滥用登记过程的形式和做法，致使绝大多数希望伸张其联合起来组成正式团体的权利以监督并向公众报告国家人权状况的人根本无法开展这些活动。提交人声称，事实上，如其来文和其他不成功的申请者的证据所示，登记制度过于广泛地授予登记官员酌处权实际上等于给予了他们不受约束的酌处权，他们会毫不迟疑地利用该权力根据其意愿随时拒绝登记申请。

3.3 为支持其主张，提交人提交了关于缔约国与非政府组织登记相关的法律和做法的深入分析报告、相关立法的副本，以及其他非政府组织在未成功获得或者保留非政府组织登记方面有详细文件说明的证词(长达 53 页的首份呈件，以及装有佐证材料的两个大文件夹)。

3.4 提交人承认委员会“没有被要求批评缔约国颁布的抽象法律。《任择议定书》为委员会规定的任务是查明就言论自由权利施加的限制条件在提请它审议的来文中是否达到”。<sup>7</sup> 然而，另一方面，委员会毫不迟疑地做出了某些法律本身与《公约》不符的评论，并敦促其在此种情况下废除或修正这些法律。<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 引用了第 210/1986 号来文和第 225/1987 号来文，Pratt 和 Morgan 诉牙买加，1989 年 4 月 6 日通过的意见，第 12.3 段。

<sup>6</sup> 引用了第 550/1993 号来文，Faurisson 诉法国，1996 年 11 月 8 日通过的意见，第 6.1 段。

<sup>7</sup> 同上，第 9.3 段。

<sup>8</sup> 引用了第 1119/2002 号来文，Lee 诉大韩民国，2005 年 7 月 20 日通过的意见，第 9 段。

## 《公约》第二十二條

3.5 提交人声称，不论是作为一般性事项，还是专门适用于阻止“民主与权利”组织登记为全国性非政府组织，缔约国实行的非政府组织登记制度都违反了《公约》第二十二條。<sup>9</sup> 他指出，委员会已承认开展人权活动的非政府组织的关键作用。提交人补充指出，非政府组织登记制度可能限制结社自由，从而不能满足委员会判例<sup>10</sup> 和欧洲人权法院判例法<sup>11</sup> 所述正当理由的严格判断标准，委员会经常对此表示关切。他指出，委员会在两个不同场合对本来文中提及的存在争议的乌兹别克斯坦的制度表示了关切。<sup>12</sup>

3.6 提交人认为，委员会的意见已经非常明确，即如乌兹别克斯坦的做法，非政府组织登记制度作为事先批准制度运作违反了《公约》第二十二條：“缔约国应审查其立法和做法，以使非政府组织能够不受阻碍地履行其职能：事先批准[.....]等阻碍行为不符合《公约》第二十二條的规定。”<sup>13</sup> 与本来文尤为相关的是，委员会认识到，官员甚至能够以实际等同于事先批准制度的方式运作“看似清白无辜”登记制度：如委员会所述，“有关结社和社团地位的立法表面上符合《公约》第二十二條的规定.....但事实上，缔约国通过事前颁发许可证和给予管制的方式限制结社自由权利”。<sup>14</sup>

### (a) 提交人的结社自由受到了限制

3.7 提交人提及委员会与缔约国有关的结论，即除其他外，根据《公约》第二十二條，“[.....]限制[.....]公共社团登记的法律条款”会造成潜在的困难，<sup>15</sup> 并辩称拒绝“民主与权利”登记为非政府组织无疑限制了成员的结社自由，特别是提交人的权利。<sup>16</sup> 鉴于作为未登记团体开展“民主与权利”章程所述的活动会使其成员面临承担刑事责任和行政责任的风险，登记制度对提交人的结社权利构成了

<sup>9</sup> 结论性意见：白俄罗斯，CCPR/C/79/Add.86, 1997年11月19日，第19段。另见结论性意见：尼日利亚，CCPR/C/79/Add.65, 1996年7月24日，第289段。

<sup>10</sup> 见上注8, Lee诉大韩民国，第7.2-7.3段。

<sup>11</sup> 引用了欧洲人权法院1998年7月10日的判例，57/1997/841/1047, Sidiropoulos和其他人诉希腊，第20段。

<sup>12</sup> 2005年，委员会注意到了“[乌兹别克斯坦立法]中限制了[.....]公共社团登记的法律条款及应用”，并除其他外根据第二十二條进一步指出，这些条款引起了关切——见结论性意见：乌兹别克斯坦，CCPR/CO/83/UZB, 2005年4月26日，第21段。2001年，委员会指出，乌兹别克斯坦“《公共社团[法]》规定了登记须满足某些条件的相关法律要求.....其运作限制了非政府组织的活动”——见结论性意见：乌兹别克斯坦，CCPR/CO/71/UZB, 2001年4月26日，第22段。

<sup>13</sup> 结论性意见：埃及，CCPR/CO/76/EGY, 2002年11月28日，第21段(着重部分由作者标明)。

<sup>14</sup> 结论意见，黎巴嫩，CCPR/CO/79/Add.78, 1997年4月1日，第27段(着重部分由作者标明)。

<sup>15</sup> 见上注12, CCPR/CO/71/UZB, 第21段(着重部分由作者标明)。

<sup>16</sup> 另见上注11, Sidiropoulos等人诉希腊，第31段。

(并将继续构成)尤为严重的限制, 的确也对人权领域的地方非政府组织成员的结社权利构成了(并将继续构成)这种限制。

(b) 限制并非由法律所规定

3.8 提交人声称, “不做审议”退回“民主与权利”登记申请的做法并非“由法律所规定”。如委员会所确定, 要做到由法律所规定, 限制务必不能过于含糊。<sup>17</sup> 他认为, 要使一项法律符合“由法律所规定”的标准, 其语言必须足以明确, 从而使普通个人能够理解有哪些要求, 在申请方面, 事实上授予了官员不受约束的酌处权的法律不能满足“由法律所规定”的标准。<sup>18</sup> 提交人指出, 虽然委员会在授予官员酌处权方面没有过多关于第二十二条的判例, 但它曾在密切相关的言论自由方面, 就此种引起异议的授予做出了评论。<sup>19</sup> 授予官员过多的拒绝或者撤销登记或许可证的(针对媒体)的登记或者许可制度可能不符合《公约》第十九条, 委员会对此特别关切。<sup>20</sup> 提交人补充指出, 如乌兹别克斯坦滥用登记制度的形式和做法所示, 任何人根本不可能知道登记申请必须包括哪些信息才能确保获得司法部接受。

3.9 提交人认为, 拒绝“民主与权利”登记申请的理由并非合理可预见的<sup>21</sup> (见上文第 2.7 段和第 2.9 段)。尤其不可预见的是“民主与权利”必须表明其在所有区域实际存在, 而适用的立法对于全国性非政府组织的设想只是其活动(例如, 信息传播)可以影响多个区域。还有一点不可预见的是, “民主与权利”的章程不能包括该组织拟议开展的人权活动, 因为第一封拒绝函没有明确指出国家机构的哪些活动可能与这些拟议活动存在冲突。

3.10 提交人请求委员会最后裁定, 司法部官员利用不受约束的酌处权, “不做审议”退回“民主与权利”登记申请的行为并非由法律所规定。提交人还促请委员会考虑做出更为普遍的裁定, 即在批准或者拒绝非政府组织的登记申请方面, 授予官员任何过于广泛的酌处权违反了《公约》第二十二条“由法律所规定”的要求, 不论登记制度看似如何有利。然而, 如果委员会拒绝就如此广泛的问题做出裁决, 提交人促请其认定(除认定拒绝“民主与权利”登记申请尤其并非由法律所规定外)乌兹别克斯坦官员几乎拒绝每项非政府组织登记申请的行为极可能并非由法律所规定, 因此认定乌兹别克斯坦登记制度本身并非由法律所规定。

<sup>17</sup> 类比引用了第 27 号一般性意见: 行动自由(第十二条), HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 第 225 页, 第 13 段。

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 结论性意见: 莱索沃, CCPR/C/79/Add.106, 1999 年 4 月 8 日, 第 23 段。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 引用了欧洲人权法院 2002 年 3 月 14 日的判例, 26229/95, Gawęda 诉波兰。

## (c) 拒绝登记申请不是为了实现合法目标

3.11 提交人认为，适用立法及法院与“民主与权利”相关的任何裁决均未表明登记制度要实现哪些目标。他补充指出，即使委员会愿意承认一些类型的非政府组织普通申请制度能够实现第二十二条认为合法的一些目标，但表示乌兹别克斯坦登记制度中的多项实际要求不是为了并且无法实现任何此类合法目标。

3.12 提交人回顾“民主与权利”被告知不能开展其拟议的人权活动，因为这属于某些(未指明)国家实体的范畴。他辩称，委员会在反驳这一论点时解释称：“非政府组织的自由运作对保护人权和向大众传播关于人权的信息极为重要[.....]，”为此，缔约国必须规定“根据《公约》第二十二条，[.....]保证[此类非政府组织]的设立和自由运作。”<sup>22</sup> 提交人指出，非政府组织在揭发侵犯人权的行为时，不能损害公共道德或公共卫生。因此，他请求委员会最后裁定，乌兹别克斯坦制度中的这方面内容有效地禁止非政府组织从事国家可能开展的人权活动，这违反了《公约》第二十二条，而且以“民主与权利”拟议的人权活动为部分理由，“不做审议”退回该组织登记申请侵犯了提交人根据第二十二条享有的权利。

3.13 提交人指出，无法了解如何能够将在每个区域存在作为登记为全国非政府组织的条件这一要求称作是为了实现《公约》第二十二条第2款认为合法的任何目标，该要求超出了非政府组织只是为了证明自身身份的要求的范畴。因此，他请求委员会裁定，由于没有实现任何合法目标，要求在每个区域都设有办事机构违反了《公约》第二十二条，并且以没有表明在所有区域存在为由，适用缔约国的制度拒绝“民权与权利”登记也违反了《公约》第二十二条。

3.14 提交人还请委员会最后裁定，普遍适用于人权领域的地方非政府组织及专门适用于“民主与权利”的整个乌兹别克斯坦登记制度的运作仅为了实现不合法的目标，并且违反了《公约》第二十二条，因为它阻碍了人权领域的非政府组织的登记。

## (d) 拒绝登记申请不是实现任何合法目标所必需

3.15 提交人提及了委员会的判例，<sup>23</sup> 并认为缔约国有责任表明限制结社自由“是避免第二十二条第2款规定的[一个或者多个目标或者民主秩序本身受到真正而非可能发生的危害所必需]，并且采取干预性较小的措施不足以实现该目标”。他认为，乌兹别克斯坦的登记制度不能履行这一责任。

<sup>22</sup> 见上注 9 (白俄罗斯)，第 19 段。

<sup>23</sup> 见上注 8, Lee 诉大韩民国，第 7.2 段。

### 《公约》第十九条

3.16 提交人声称，他和“民主与权利”其他成员希望共同努力收集乌兹别克斯坦人权状况相关信息，然后将这些信息公之于众。<sup>24</sup> “不做审议”退回登记申请事实上禁止他们开展这些关键的言论自由活动，等于侵犯了提交人根据《公约》第十九条享有的权利。关于委员会的判例，<sup>25</sup> 提交人辩称缔约国侵犯了其根据《公约》第十九条享有的权利，因为“不做审议”退回“民主与权利”登记申请并非由法律所规定，没有实现第十九条的合法目标，并且无论如何也不是实现任何此类目标所必需。

#### (a) 提交人的言论自由受到了限制

3.17 提交人认为，“不做审议”退回“民主与权利”登记申请虽然没有直接影响到任何成员独立收集和传播相关信息的权利，但在作为团体而非个人开展工作的情况下，一些沟通工作更为有效，也更为符合沟通者的合理愿望。他注意到，委员会的意见是，只有个人而非社团(包括非政府组织)才能根据《任择议定书》提交来文。<sup>26</sup> 然而，他认为，这不会在本来文中构成障碍，因为委员会已明确承认，个人通过团体所做的沟通努力涉及其言论自由权利。<sup>27</sup> 因此，提交人声称，其尝试与“民主与权利”组织其他成员结成社团，以此与他人共同收集和传播人权信息的努力直接涉及《公约》第十九条所保护的言论自由权利。因此，缔约国拒绝“民主与权利”的登记限制了此项权利。

#### (b) 限制并非由法律所规定

3.18 提交人认为，滥用非政府组织登记制度的形式和做法表明，他没有机会了解要成功对“民主与权利”进行登记，需要开展哪些工作；同样，该形式和做法证明在乌兹别克斯坦登记制度下，官员的确拥有任意拒绝登记申请的不受约束的酌处权，并且“民主与权利”组织是滥用这一酌处权行为的受害者。因此，为了第十九条之目的，提交人请求委员会最后裁定，“不做审议”退回其登记申请并非由法律所规定。

<sup>24</sup> 引用了第 780/1997 号来文，Laptsevich 诉白俄罗斯，2000 年 3 月 20 日通过的意见，第 8.1 段。

<sup>25</sup> 同上，第 8.2 段。还引用了第 1022/2001 号来文，Velichkin 诉白俄罗斯，2005 年 10 月 20 日通过的意见，第 7.3 段。

<sup>26</sup> 引用了第 104/1981 号来文，J.R.T 和 W.G.党诉加拿大，1983 年 4 月 6 日通过的不予受理的决定，第 8(a)段。

<sup>27</sup> 引用了第 1249/2004 号来文，斯里兰卡 Menzinger 教区圣方济第三会圣十字传教女修会的 Immaculate Joseph 修女和其他 80 名修女诉斯里兰卡，2005 年 10 月 21 日通过的意见，第 7.2 段，以及上注 12，CCPR/CO/71/UZB，第 21 段。另见上注 11，Sidiropoulos 等人诉希腊，第 52 段。

## (c) 限制不是为了实现任何合法目标

3.19 提交人请求委员会根据缔约国滥用非政府组织登记制度的形式和做法裁定，“不做审议”退回“民主与权利”组织登记申请不是为了实现第十九条认为合法的任何目标。

## (d) 限制不是实现任何合法目标所必需

3.20 关于指称的登记申请中的实质性“缺陷”，提交人认为，由于其不相称性，全面限制他通过“民主与权利”组织宣传人权问题的权利不能够成为实现政府任何促进或保护人权目标所必需的。此外，对于禁止“民主与权利”与人权相关的宣传活动，缔约国当局没有提供《公约》第十九条规定的详细和具体理由。关于指称的技术“缺陷”，提交人提及了委员会的判例，<sup>28</sup> 并认为“不做审议”退回“民主与权利”组织的登记申请属任意行为，因此不是实现第十九条合法目标所必需。

## 缔约国对可否受理问题和案情的意见

4.1 2006年10月11日，缔约国对来文可否受理提出了质疑，但没有根据《任择议定书》第一条至第五条第2款提出任何具体论点。

4.2 关于案情，缔约国重申了上文第2.3、2.9、2.11和2.13段中概述的案情，并补充指出在审查“民主与权利”提交的法定文件时，查明存在以下缺陷：(1) 没有表明委员会成员的任期；(2) 拟议商业活动不符合《公共社团法》、《非政府组织法》以及其章程第1.1段；(3) 提交的组织初始成员名单未经公证，并遗漏了初始成员的出生日期，因此不符合《公共社团登记规则》的要求；(4) 根据《章程》第1.1段，“民主与权利”在乌兹别克斯坦各区域运作，但没有提供公共社团分支机构所需的文件，从而不符合《公共社团登记规则》的要求；(5) 《章程》第1.1与第4.1段之间存在矛盾，因为提交人在2003年12月10日签署的信函指出“民主与权利”没有地方分支机构。根据《非政府组织法》第21条，不能授予此类公共社团全国性地位；(6) 《章程》第8.5段不符合《民法》第53-56条及《非政府组织法》第36条。2003年10月8日，司法部通知提交人对其登记申请不做任何审议，并建议他有权在弥补缺陷后，再次提交申请。

4.3 缔约国认为，提交人请求区间法院取消司法部对“民主与权利”登记申请不做任何审议的决定的理由是，直到2003年10月13日他才收到该决定，因此超过了审议申请的最后期限。缔约国提及了区间法院2004年2月12日的裁决，其解释称，根据《公共社团法》第11条和《公共社团登记规则》第3条，须在收到公共社团章程登记申请的两个半月内对申请进行审议。登记机构要根据审议结果做出以下一项决定：批准登记、拒绝登记，或者对申请不做任何审议。

4.4 缔约国认为，从该民事案件各方的材料来看，章程草案载有一些不符合现行立法的条款，即：《章程》第1.1和第4.1段没有明确说明社团的法律地位，

<sup>28</sup> 除其他外见第633/1995号来文，Gauthier诉加拿大，1999年4月7日通过的意见。

也没有明确界定其目标，此外，第 1.3 段使用了“仲裁法院”一词，乌兹别克斯坦立法未对此做出任何规定。

4.5 缔约国指出，在区间法院做出裁决之前，提交人提交了第二份登记申请，但该申请未对上述缺陷加以纠正。因此，根据司法部委员会 2004 年 2 月 27 日的决定，还是对该申请不做任何审议。

4.6 缔约国指出，根据提交人在塔什干市法院审议其上诉期间提供的解释，他不同意司法部就其第二份登记申请做出的决定。然而，塔什干市法院不能审议其新的主张，因为没有向一审法院提出这些主张。<sup>29</sup> 塔什干市法院维持一审法院的裁决，并理所当然地驳回了提交人的上诉。同时，鉴于新发现的情况，告知他有权诉求法院复审已执行的法院裁决。

4.7 鉴于上述理由并根据《任择议定书》的条款，缔约国认为委员会不可受理审议本来文。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2006 年 12 月 11 日，提交人对缔约国的意见提出了评论。他指出，缔约国可能会提出两个论点反对其来文。

5.2 第一，提交人认为，缔约国可能提到他曾在塔什干市法庭辩称退回第二份登记申请是不适当的。关于这一点，缔约国可能会辩称由于提交人没有在一审法院对退回第二份申请提出质疑，因此不应在上诉法庭提出质疑。因此，不能向委员会提出退回申请事宜，原因是对此没有用尽国内补救办法。第二，他认为，缔约国可能辩称，塔什干市法院与第一份登记申请相关的裁决符合国内法律。由于一审法院的裁决“有正当理由”，即符合国内法律，因此委员会应拒绝审议来文。

5.3 关于缔约国提出的第一个论点，提交人回顾，在国内法院及本来文中，他只对第一次“不做审议”退回的做法提出了质疑，并且对于其第一份登记申请，已用尽了所有现有补救办法。此外，他在整个国内法院诉讼中均辩称，根据任何指称“缺陷”(包括国内规则规定的技术缺陷)有效拒绝第一份登记申请违反了《公约》。尽管未向委员会提出退回第二份登记申请的问题，提交人指出，在法庭就此退回提出质疑将徒劳无益，因为在缔约国当局就拒绝第二份请求给出的三个理由中，有两个理由与区间法院和塔什干市法院作为退回第一份申请的合理依据而核准的理由(没有遭到最高法院的反对)完全相同。

5.4 关于缔约国提出的第二个论点，提交人认为，即使从乌兹别克斯坦登记法角度来看退回第一份登记申请很合理，但此退回不符合《公约》。他声称，退回第一份登记申请导致其结社权利和言论权利受到了限制，根据《公约》，这种限制不合法，因为：(1) 它不是根据《公约》第二十二条第 2 款所述，“由法律所规定”；(2) 它不是根据第十九条第 3 款所述，“为法律所规定”；(3) 它没有实

<sup>29</sup> 引用了最高法院全体会议《民事案件上诉处理程序》第 22 段。

现第二十二条第 2 款或者第十九条第 3 款认为合法的目标；以及(4) 它不是为了保护第二十二条第 2 款或者第十九条第 3 款规定的合法目标“所必需”。提交人指出，缔约国的意见没有提及来文关于上述事项的任何实质性论点，也没有提出任何实质性论点来表明根据《公约》条款退回第一份登记申请是适当的。

### 提交人的进一步陈述

6. 2007 年 2 月 26 日，提交人提出，对比 Zvozkov 等人诉白俄罗斯一案<sup>30</sup> 和 Korneenko 等人诉白俄罗斯一案<sup>31</sup> 的事实及委员会就此做出的裁决与他在本来文中陈述的事实和论点。他辩称，白俄罗斯登记制度的运作方式与他在来文中质疑的乌兹别克斯坦的制度非常相似。提交人认为，本来文的事实使得必须在“必要性”判断标准方面做出与上述两个案件完全相同的裁定，即拒绝“民主与权利”登记申请违反了第二十二条，因为这不是实现《公约》第二十二条第 2 款认为合法的任何目标所必需的。同时，提交人请求委员会考虑除上述两项裁决外，扩大委员会关于滥用非政府组织登记制度的判例的范围。特别是，鉴于乌兹别克斯坦官员严重和蓄意滥用乌兹别克斯坦登记制度，委员会应根据本来文中的论点判定：(1) 乌兹别克斯坦适用于人权领域的非政府组织的登记制度的实际运作并非由法律所规定，以及(2) 该制度没有实现第二十二条第 2 款认为合法的任何目标。

### 委员会需审理的问题和审理情况

#### 关于可否受理问题的审议

7.1 人权事务委员会在审议来文所载的任何主张之前，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 委员会按《任择议定书》第五条第 2(a)款的要求，确认同一事项未受到另一国际调查或者解决办法的审查。

7.3 委员会注意到，缔约国对可否受理来文提出了质疑，但没有根据《任择议定书》第一条至第五条第 2 款提出任何具体论点。委员会还注意到提交人称，本来文只对第一次“不做审议”退回提出了质疑。对于提交人在“民主与权利”第一次登记申请方面已用尽国内补救办法的说法，由于缔约国没有提出异议，委员会认为来文的这一部分符合《任择议定书》第五条第 2(b)款的要求。

7.4 因此，委员会认为为满足受理要求，提交人依据《公约》第十九条和第二十二条提出的主张证据充分，并着手审议案情。

<sup>30</sup> 第 1039/2001 号来文，Zvozkov 等人诉白俄罗斯，2006 年 10 月 17 日通过的意见。

<sup>31</sup> 第 1274/2004 号来文，Korneenko 等人诉白俄罗斯，2006 年 10 月 31 日通过的意见。

## 关于案情的审议

8.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，根据各方向其提供的资料，审议了本来文。

8.2 委员会需审议的关键问题是，缔约国当局拒绝“民主与权利”登记是否构成了对提交人结社自由权利的限制，以及此种限制是否有正当理由。委员会注意到，国内法规定乌兹别克斯坦境内未经登记的社团开展业务为非法行为，并针对此种未经登记社团中开展各自章程设想的活动的成员规定了刑事责任和行政责任。在这方面，委员会认为，结社自由的权利不仅涉及结成社团的权利，而且还保障此种社团能自由开展其法定活动的权利。第二十二条所规定的保护延及任何社团的一切活动，拒绝社团进行国家登记必须满足该条第 2 款的要求。

8.3 在本案中，司法部“不做审议”退回提交人第一份登记申请的决定与区间法院和塔什干市法院维持该决定的依据相同，都是认为“民主与权利”申请材料不符合缔约国国内法的两项实质性要求：(1) “民主与权利”不得开展任何官方机构开展的任何人权活动；以及(2) 必须在乌兹别克斯坦每个地区实际存在，以及社团申请材料中存在技术“缺陷”。鉴于缔约国当局称，即使一处“不足”也足以成为“不做审议”退回登记申请的正当理由，上述实质性和技术要求构成了事实上的限制，并且必须根据对提交人和“民主与权利”造成的影响加以评估。

8.4 委员会指出，根据第二十二条第 2 款，对结社自由权利的任何限制都须同时满足以下条件：(a) 必须为法律所规定；(b) 只能为第 2 款所列目标之一加以限制；以及(c) 必须系“民主社会”中为实现这些目标之一“所必需”。第二十二条中提到“民主社会”这一概念，在委员会看来，是指各种社团，包括以和平方式宣传未必为政府或多数人赞同的思想的社团，不但存在而且能开展业务，这是民主社会的一块基石。<sup>32</sup>

8.5 关于实质性要求，委员会首先注意到，缔约国当局没有具体说明国家机构的哪些活动可能与“民主与权利”在人权领域拟议的法定活动存在冲突。第二，委员会注意到，关于国内法是否确实要求表明在乌兹别克斯坦每个区域实际存在才能授予公共社团以全国性地位，并授权其在该国所有地区传播信息，提交人与缔约国意见不一。委员会认为，即使上述限制和其他限制是准确的、可以预见的，并且确实由法律所规定，但缔约国没有提出任何论点，为了第二十二条第 2 款之目的，说明此种限制为何是必需的，并说明为何把将其人权活动的范围限制在国家机构不涉及的未界定问题，或者“民主与权利”存在区域分支机构作为社团登记的条件。

8.6 关于技术要求，委员会注意到，当事双方对国内法的解释意见不一，而且缔约国未能提出任何论点，说明社团的申请材料中存在的多项缺陷每一项致使适用《公约》第二十二条第 2 款所规定的限制。即使“民主与权利”的申请材料不完

<sup>32</sup> 见，上注 31, Korneenko 等人诉白俄罗斯，第 7.3 段。另见上注 30, Zvozkov 等人诉白俄罗斯，第 7.2 段。

全符合国内法的要求，但缔约国当局所做出的拒绝社团登记的反应也是不相称的。

8.7 考虑到拒绝“民主与权利”国家申请对提交人行使结社自由的权利产生的严重影响，以及在乌兹别克斯坦未登记的社团开展业务属于非法行为的问题，委员会最后裁定，此种拒绝行为不符合《公约》第二十二条第 2 款的要求。因此侵犯了提交人依第二十二条第 1 款所享有的权利。

8.8 关于《公约》第十九条，提交人详细声称，“不做审议”退回登记申请事实上禁止提交人和“民主与权利”其他成员开展关键的言论自由活动，即收集关于乌兹别克斯坦人权状况的信息，然后将这些信息公之于众。他辩称，由于拒绝登记的做法不是“由法律所规定”，也没有实现第十九条第 3 款认为合法的任何目标，因此侵犯了其根据第十九条所享有的权利。在这方面，委员会回顾其判例，<sup>33</sup>即通过社团所做的沟通努力涉及个人的言论自由权利，因此应得到第十九条的保护。委员会认为，第十九条只允许限制由法律所规定，并且为下列条件所必需的：(a) 尊重他人的权利和名誉；以及(b) 保护国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。委员会回顾，言论自由权利在任何社会中都至关重要，对此项权利的任何限制必须满足严格的正当理由判断标准。<sup>34</sup>

8.9 在本案中，委员认为，“民主与权利”登记程序的适用使提交人不能够行使其言论自由权利，特别是第十九条第 2 款所界定的寻求、接受和传递各种信息和思想的权利。委员会注意到，缔约国在处理提交人的具体主张方面没有做出任何尝试，也没有提出论点，说明对言论自由构成了事实上的限制且对提交人的案件适用的各项要求是否符合《公约》第十九条第 3 款所列的任何标准。<sup>35</sup> 因此，委员会认为，“不做审议”退回“民主与权利”登记申请也侵犯了提交人根据结合《公约》第十九条第 2 款一并解读的第二十二条第 1 款所享有的权利。

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 款规定行事，认为现有事实表明存在侵犯提交人根据单独解读及结合《公约》第十九条第 2 款一并解读的第二十二条第 1 款所享有的权利的情况。

10. 根据《公约》第二条第 3(a)款，缔约国有义务向提交人提供有效的补救办法，包括赔偿总额不少于他在申请将“民主与权利”登记为全国性非政府组织方面支付的费用的现值，以及他承担的任何法律费用。缔约国应参照第十九条和第二十二条重新审议提交人的申请，并确保规范非政府组织登记的法律和做法及实行的限制与《公约》一致。缔约国还有义务防止今后出现类似违约情况。

<sup>33</sup> 见斯里兰卡 Menzingen 教区圣方济第三会圣十字传教女修会的 Immaculate Joseph 修女和其他 80 名修女诉斯里兰卡，上注 27，第 7.2 段。

<sup>34</sup> 除其他外见第 574/1994 号来文，Kim 诉大韩民国，1998 年 11 月 3 日通过的意见，以及第 628/1995 号来文，Park 诉大韩民国，1998 年 10 月 20 日通过的意见。

<sup>35</sup> 见第 1334/2004 号来文，Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦，2009 年 3 月 19 日通过的意见，第 8.4 段。

11. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权判断是否存在违反《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人均享有《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，还请缔约国公布委员会的《意见》。

[意见通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。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。]

## 附录

### 委员会委员费边·萨尔维奥利先生的个人意见

1. 在 Nikolai Kungurov 诉乌兹别克斯坦一案(第 1478/2006 号来文)中, 人权事务委员会裁定违反了单独解读及结合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款一并解读的第二十二条第 1 款, 对此我完全同意。
2. 但是, 基于下述理由, 我认为委员会在本案中应最后裁定, 缔约国也违反了《公约》第二条第 2 款, 并应在补偿过程中敦促缔约国修正其立法, 以使之符合《公约》。
3. 自成为委员会委员以来, 我一直主张, 可以根据规范各国人权相关国际责任的现有标准, 在个人申诉中裁定可能存在的违反《公约》第二条第 2 款的情况。我没有理由背离我在第 1406/2005 号来文中拟定的个人意见第 6 段至第 11 段提出的意见, 这些意见涉及是否可能通过立法行为引起国际责任; 委员会在个人申诉中适用第二条第 2 款的能力; 在裁定和审议可能违约的情况时为委员会工作提供指导的解释标准; 以及最后是补偿方面的后果。我将提请注意这些指导原则。<sup>1</sup>
4. 在本案中, 存在适用与《公约》明确不符的立法的情况, 这种适用对 Nikolai Kungurov 先生不利。如来文述及的委员会的《意见》第 3.5 段所示, “提交人声称, 不论是作为一般性事项, 还是专门适用于的事项, 缔约国实行的非政府组织登记制度违反了《公约》第二十二条”。为此, 第 1.1 段还指出, 提交人“声称, 乌兹别克斯坦侵犯了他根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十二条(结合第二条一并解读)享有的权利, 使其成为受害者”(着重部分由作者标明)。
5. 在具体案件中, 裁定第二条第 2 款遭到违反会在补偿方面产生实际后果, 特别是在防止方面。在本案中, 有人因一项与《公约》不符的法律标准的实施而受害, 这使得任何与人权事务委员理论上可做出的裁决相关的解释不成立。
6. 委员会不是法院, 但它有责任监督《公约》的执行。《公约》一经获得批准, 政府所有部门(行政、立法和司法)必须审查其与《公约》的一致情况, 以确保本国不会因适用与《公约》明显不符的国内立法侵犯了受其管辖的个人的权利, 而不承担其国际责任。
7. 委员会有义务适用法律, 但没必要必须考虑到各方的法律意见。无论事实为何, 在本案中, 提交人援引了可能违反了结合《公约》第二十二条一并解读的第二条的意见, 并对本身适用的法律制度提出了质疑。然而, 虽然受害人在这点上

<sup>1</sup> 见费边·萨尔维奥利先生在 Anura Weerawanas 诉斯里兰卡案中的部分反对意见, 第 1406/2005 号来文。

提出的主张非常明确，但委员会仍令人费解地对该事项保持沉默。《公共社团登记规则》和《非盈利性非政府组织法》所载的法律条款与《公约》完全不符，因为这些条款授予了国家当局如正在审查的案件所示的完全任意的决策权。

8. 由于委员会未就可能违反了《公约》第二条的说法发表意见，来文中所述的补偿并不够。确保“规范……非政府组织登记的法律和做法及……限制符合《公约》”非常重要，但这并没有解决本案出现的问题。如果如委员会所称，“缔约国也有义务防止今后出现类似违约情况”，则还应规定缔约国有义务修正其非政府组织相关立法，以使之与《公约》条款保持一致，关于案情，应裁定存在违反《公民权利和政治权利国际公约》第二条的情况。

费边·萨尔维奥利(签名)

[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。]