



## 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 3593/2019 号来文的意见\*， \*\*

来文提交人:	Daher Ahmed Farah(由律师 Alexis Deswaef 和 Zakaria Abdilahi 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	吉布提
来文日期:	2017 年 11 月 21 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 2019 年 4 月 25 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2020 年 11 月 4 日
事由:	解散一个政党
程序性问题:	受害人地位; 用尽国内补救办法; 滥用权利
实质性问题:	表达自由; 结社自由; 政治活动; 投票和选举;
《公约》条款:	第二条、第三条、第九条、第十四条、第十九条、第二十二和第二十五条
《任择议定书》条款:	第一条、第二条、第三条和第五条第二款

1. 来文提交人 Daher Ahmed Farah, 吉布提国民, 1962 年出生。提交人称, 缔约国侵犯了他在《公约》第二、第三、第九、第二十二和第二十五条(与第九和第十四条一并解读)之下的权利。吉布提于 2002 年 11 月 5 日加入了《公约任择议定书》。提交人由律师 Alexis Deswaef 和 Zakaria Abdilahi 代理。

\* 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·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、大卫·摩尔、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、安德烈亚斯·齐默尔曼、根提安·齐伯利。



## 提交人陈述的事实

2.1 民主复兴党成立于 1992 年 9 月，是吉布提的主要反对党，其创始主席于 1996 年 11 月 26 日突然神秘去世，随后当局宣布该党为非法政党。来文提交人 1997 年 7 月 15 日当选为新主席，他曾因抵制他所称对他所在政党的任意禁止而受到迫害。1997 年 10 月，他因“非法管理政党，组织非法示威和散布虚假信息”被捕，关押在 Gabode 中央监狱。2001 年 5 月 12 日，政府与武装运动“争取恢复团结和民主阵线”签署《改革与民族和解协议》，此后的短暂平静时期内，民主复兴党恢复了合法性，但代价是改名：2002 年 11 月 17 日，民主复兴党更名为民主复兴和发展运动，主席是提交人。如上所述，该运动是吉布提的主要反对党，虽然恢复了合法性，该党及其主席所受迫害却并未终止，例如，2003 年提交人曾多次被捕并受到监禁，以致 2004 年流亡比利时，之后，他和他所在党派的公民及政治权利受到了侵犯，除此之外，该运动被任意解散。

2.2 吉布提总统 2008 年 7 月 9 日第 2008-0167/PR/MID 号总统令下令解散民主复兴和发展运动，理由是该运动邀请厄立特里亚国家元首入侵吉布提，因而损害了国家的独立、领土完整和民族团结。

2.3 2008 年 11 月 30 日，该运动向行政诉讼委员会登记处提交了申请，要求废除这项尚未发出通知的总统令。总统令中下令解散的借口是，据称该运动于 2008 年 7 月 6 日自“Bruxelle”[原文如此]发布了一份新闻稿，题为“致 Erytree 总统”[原文如此]。这份新闻稿日期为 2008 年 7 月 6 日，事关 2008 年 6 月吉布提和厄立特里亚之间的战斗，其中“厄立特里亚”和“布鲁塞尔”拼写错误，并且包含不实信息，稿件质量粗劣，显然属伪造。2009 年 5 月 23 日，该运动提起了诉讼。该运动称，国家检察官作为证据提交的这份新闻稿成为总统下令解散该运动的借口，而新闻稿是伪造的。

2.4 国家与该运动交换了诉状，政府专员也参与了交换，之后，行政诉讼委员会于 2010 年 3 月 20 日裁定，该运动关于废除总统令的申请不可受理，因为申请逾期提交。行政诉讼委员会注意到，2008 年 7 月 9 日的总统令立即在官方公报上发布，因而任何受害方都能够上诉，对此诉讼当事人并未否认。

2.5 2010 年 5 月 13 日，该运动向吉布提最高法院提出了撤消原判的上诉，请求认定行政诉讼委员会的裁决无效。该运动在 2010 年 7 月 12 日提交的进一步诉状中强调，下令解散之前并未通知该运动，并反驳了行政诉讼委员会关于各方不否认总统令立即发布在了官方公报上的说法。发布的确切日期不明，国家检察官也未提出任何证据，证明该运动已获知将被解散之决定，或已获知总统令在官方公报上发布的日期或这一期公报已有售。该运动认为，在吉布提，官方公报常常不定期发布，并且通常推迟数月。无论如何，行政诉讼委员会都未处理未就总统令发出通知的问题。

2.6 最高法院于 2013 年 5 月 19 日驳回了上诉。然而，提交人从未收到法院判决。他或他的律师每次要求判决文书都收到相同的答复：“判决书须打印，印好自会送达。”提交人的律师再次与最高法院登记处联系之后，于 2018 年 4 月 18 日收到了 2013 年 5 月 19 日的判决书。

2.7 2013年5月19日的判决中，最高法院认为，2008年7月9日的总统令已发布于官方公报<sup>1</sup>和2008年7月10日那一期《国家报》，在这两份期刊上发布，也就是通过媒体发布，是一种有效的通知形式，总统令涉及的并非某一特定个人，而是某一群体，即当事政党的领导人和成员。因此，最高法院以1881年8月5日法令第11条为据，该条款规定，对任何有关决定提出的上诉可受理的期限是该决定通知后三个月之内。

2.8 提交人无法提供据称2008年7月9日总统令在官方公报上公布的确切日期，因为吉布提的官方公报并非定期发行。刊登了解散该运动之总统令的这一期推迟很久才发行，作者只能通过其他方式查找总统令。时隔许久，2010年，他提起的诉讼已启动，他才找到2008年7月9日总统令的线上版本，其中称，该总统令于2008年7月15日在官方公报(第13号)上发布。

2.9 该总统令在2008年7月10日那一期《国家报》上并未全文发布。发布的总统令没有官方抬头，没有适当的公章，没有提及内政部的报告，没有提及据称该运动致厄立特里亚总统的消息，也没有提及总统令发布的日期。此外，总统令第3条似乎不是第三条，而是第2条中的一款。无论如何，《国家报》在法律上都并非吉布提负责发布法律法规的期刊。2008年7月9日总统令第3条本身也称，总统令本应在官方公报上发布，这一声明强调，总统令发布在官方公报上才有效。

2.10 提交人在书面和线上都找不到官方公报，并且他的政党解散后面临镇压，因此寻求以另一种方式获得总统令副本。最终，内政部一名消息人士私下向他提供了2008年11月12日总统令的副本，三天后他开始起草关于滥用职权的申诉。他在申诉中提供的就是这一副本。提交人认为，审查总统令副本后，可清楚地发现，总统令于2008年7月10日转交内政部，内政部从而得到了通知；而另一方面，该运动却从未获知此事。总统令转交了内政部这一公共机构，以便该部能够确保该运动解散，但没有转交该运动，也就是被下令解散的政治组织本身。

2.11 提交人认为自己是国内受迫害最严重的反对派人物。仅2013年1月至2014年12月，他就被逮捕或软禁超过23次，其中6次关押在以拘留条件严酷闻名的Gabode中央监狱。2017年3月之后，吉布提司法当局对他发出了一项逮捕令。

2.12 2017年3月，该运动的多名成员因“重组被解散的组织”而被捕。以此为借口，显然是以该运动被解散为依据，2017年3月28日，该党的总书记、财务主管、两名组织者和两位活动人士被吉布提初审法院刑事庭判处两个月监禁。2017年10月11日，吉布提上诉法院维持了原判，但将刑期减半。提交人因身在比利时才得以避免被捕和监禁，他至今仍居住在那里。

## 申诉

3.1 民主复兴和发展运动被解散，向该国法院提出的上诉被驳回，而驳回的依据并非对案件实质问题的审查，这构成司法不公，令提交人无法从事任何政治活动，侵犯了《公约》保障的公民及政治权利，包括表达自由权(第十九条)、结社

<sup>1</sup> 法院没有指明发布日期。

自由权(第二十二條)以及参加公共事务和被选举的权利(第二十五條)。欧洲议会 2009 年 1 月 15 日的决议谴责了解散该运动的行为。<sup>2</sup>

3.2 由于上诉被驳回,提交人不再能够行使表达自由权和结社权或参与公共事务的权利而不被起诉:他将因重建被解散的政党和其他罪行而被控告。对此,提交人提及,2017 年 3 月该运动成员正是因这些指控而被捕,这支持了他的结论,即他身为该党领导人,如果返回吉布提,很有可能面临与本党派持不同政见者相同的命运。

3.3 鉴于这些情况,提交人时刻担忧自己的自由和安全,因为他面临随时被任意逮捕或拘留的风险(这违反了《公约》第九條);判定他所受控告时,他将不会受到独立无私之管辖法庭的公正审问(这违反了《公约》第十四條)。

3.4 事实和法律表明,缔约国当局,特别是伊斯梅尔·奥马尔·盖莱总统,打算就此剥夺提交人和该运动其他成员参加即将举行的选举的机会<sup>3</sup>并禁止他们从事任何政治活动。缔约国一向不准许民间社会组织和反对派政党成立或开展法定活动,人权和新闻自由组织的通报、新闻稿和其他报告、<sup>4</sup>美利坚合众国国务院关于吉布提人权状况的年度报告<sup>5</sup>以及欧洲议会 2013 年 7 月 4 日和 2016 年 5 月 12 日的紧急决议都证明了这一点。提交人提及了一些国际排名,以体现国际上对缔约国情况的概述,例如,2017 年的一项指数显示,就营商环境便利度而言,吉布提在 190 个国家中位列第 171。<sup>6</sup>

#### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019 年 10 月 20 日,缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见,首先缔约国回顾了事实。2008 年 6 月,厄立特里亚对缔约国发动武装袭击,并占领了该国部分领土。身在比利时的提交人认为武装攻击是夺权之机,于是代表该运动呼吁厄立特里亚总统伊萨亚斯·阿费沃基推翻吉布提总统及其政府。<sup>7</sup>面对这一叛国之举,吉布提总统于 2008 年 7 月 9 日发布总统令,解散了民主复兴和发展运动,理由是运动破坏了国家独立、领土完整和民族团结,依据是《政党

<sup>2</sup> 欧洲议会 2009 年 1 月 15 日关于非洲之角局势的决议[P6\_TA(2009)0026 号文件]:“2008 年立法选举期间实行的多数表决制对反对党极为不利,这一制度在吉布提是令人关切的问题,该国的反对党民主复兴党于 2008 年 7 月被禁,理由是政党支持厄立特里亚袭击吉布提,这一理由毫无根据,[欧洲议会]呼吁吉布提当局……允许反对党民主复兴党恢复活动”(参阅 [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0026+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0026+0+DOC+XML+V0//EN))。

<sup>3</sup> 2021 年 4 月的总统选举和之后 2023 年 2 月的大选。

<sup>4</sup> International Federation for Human Rights, “Djibouti: Defending economic and social rights comes at too high a price”, 9 August 2006, 参阅 <https://www.fidh.org/en/region/Africa/djibouti/Djibouti-Defending-economic-and>。另见无国界记者组织编制的年度世界新闻自由指数。

<sup>5</sup> Department of State of the United States of America, “2013 Annual Report of the Government of the United States of America for the Voluntary Principles on Security and Human Rights Initiative”, 10 April 2014, 参阅 <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/vprpt/2013/224673.htm>。

<sup>6</sup> World Bank, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, 2017, p. 8, 参阅 <https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB17-Chapters/DB17-Mini-Book.pdf>。

<sup>7</sup> 缔约国指的是 2008 年 7 月 6 日的新闻稿。

法》(1992年9月15日第1/AN/92/2e L号法)第13条。该运动要求宣布总统令无效,由于申诉期限已过,这一要求被认为不可受理。

4.2 缔约国在关于来文可否受理的意见中表示,提交人不仅未用尽国内补救办法,也未向该国法院提起相关诉讼。缔约国认为,来文提交人本人是自然人,该运动则是2002年成立以来由他领导的党派,是国内法之下的法人;已用尽一切国内补救办法的是该运动;而提交人似乎将二者混为一谈。此外,提交人在来文中称,该运动是一个党派,作为法人享有权利并担负职责,从而明确承认了该运动是法人。

4.3 另外,提交人似乎不知晓《任择议定书》第三条,该条规定,滥用呈文权或不符合《公约》规定的来文不予受理。缔约国认为,提交人自2003年起一直在比利时,是比利时国民,从未曾参选吉布提的地方或国家政府。反之,他更为人所知的身份是政治煽动者,以这种身份犯下多项普通罪行,还曾被起诉。缔约国认为,提交人长期不在国内且所持态度令人谴责,这表明他企图损害国家及其领导人的形象,例如他在提交的材料中恶语相加,同时毫无根据地声称,用他的话说,“国家元首及其家人掌控着”国家经济。如果还需证明,他选择提供的不实信息和统计数据进一步表明他意图造成伤害。例如,就营商环境便利度指数而言,吉布提中排名第99,而非提交人所称的第171。<sup>8</sup>

4.4 因此,缔约国请委员会不要审议来文,因为来文有悖《公约》精神,从而构成《任择议定书》第三条意义上的明显滥用权利。

4.5 缔约国在关于实质问题的评论中首先阐述了本国为遵守提交人所援引之《公约》条款和确保本国公民无差别地享有这些条款所承认的权利而实行的体制、立法和监管框架。

4.6 缔约国认为,本案不牵涉歧视,因为该运动及其主席,也就是提交人,曾被指控违反关于政党的法规。在国家政治领域,提交人从未曾遭受歧视。2002年完整的多党制建立后,他和许多其他符合法律条件的国人一样,组建了自己的政党,在此后多年中得以行使公民及政治权利而不受任何阻碍或禁止。此外,提交人没有提供任何证据,证明他所受待遇与处境可比的任何其他人士有所不同。

4.7 第二,关于《公约》第十四条,该运动在2008年与缔约国的争端中得以诉诸各级法庭。关于所称违反《公约》第十九条的行为,缔约国指出,提交人及其党派在充分行使表达和意见自由权方面从未受到禁止或其他阻止,并请他们就其指控提供证据,证明事实与此相反。

4.8 提交人称,他在第二十二条之下的权利受到了侵犯,对此,缔约国认为,提交人一向享有与他人自由结社的权利:1992年,他作为创始成员组建了民主复兴党,该党于1993年参加了该国的多党大选和总统选举;2002年,他与他人自由结社,创建了该运动;2003年,他与主要反对党一起创建了名为“民主变革联盟”的同盟,该联盟参加了当年的大选;最后,2013年,他再次与其他政党自由结社,组建了主要反对派同盟“救国联盟”,该联盟参加了2013年的大选,并在国民议会赢得10个席位。

<sup>8</sup> World Bank, “Doing Business 2019: Djibouti Jumps 55 Ranks”, press release, 31 October 2018, 参阅 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/10/31/doing-business-2019-djibouti-jumps-55-ranks>。

4.9 对关于违反《公约》第二十五条的指称，缔约国表示，提交人曾在多次选举中支持反对派候选人，并在 2013 年大选中确保他选择的 10 名候选人当选为救国联盟的代表。提交人本人从未寻求参选国家职位(例如总统或国民议会议员)。1999 年缔约国第一次权力更迭仅三年后提交人就前往他国，此举是有意并且坚决地放弃了他的所有权利，包括参与祖国公共事务的权利。提交人保留了比利时国籍，而他明知这样一来就放弃了竞选国家公职的机会。

4.10 缔约国最后表示，提交人从未证明他个人如何直接受到了任何侵犯他《公约》权利的国内法律、规章、政策或指令的惩处。因此，缔约国重申其观点称，来文是一位公民出于无知或恶意声称自己的公民及政治权利受到了侵犯(事实并非如此)，因此属于滥用提交权。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 12 月 27 日的评论中强调，缔约国没有提供任何证据，说明 2008 年 7 月 9 日总统令解散该运动的任何理由。由于缺乏证据，它只提及国内法律，而实践中这些法律并未得到执行，并对作者做出了不实断言。从缔约国的意见可见，缔约国任意解散了该运动，并阻止其主席，也就是提交人，参与国家公共事务，还阻止他作为该运动的候选人参加选举。

5.2 缔约国称，提交人持吉布提和比利时双重国籍，自 2003 年起常居比利时，对此，提交人称，他不断受到缔约国当局追捕，遂于 2004 年在比利时申请避难，而非缔约国所言的 2003 年。之后他返回吉布提，2013 年 1 月 13 日至 2017 年 3 月 4 日居住在吉布提，在此期间被逮捕和/或软禁超过 23 次。2013 年和 2014 年，他曾 6 次被关押在 Gabode 中央监狱。提交人还曾遭受暗杀企图，他就此提出的申诉<sup>9</sup> 仍有待吉布提一审法院的国家检察官审理，目前尚未采取任何行动。他所经历的一切都是由于其政治活动。自 2017 年 3 月起，提交人再次前往比利时居住，因为吉布提司法当局已对他发出逮捕令，理由是据称他违反了《刑法》第 152 条。他如果返回吉布提则可能被逮捕和羁押。

5.3 提交人称，缔约国为说明决定解散该运动之理由而提供的唯一证据是吉布提当局出于政治动机解散该运动时作为借口出具的一份粗劣伪造的副本。缔约国似乎编造了这份假新闻稿以遮盖该运动真实的新闻稿，真实的新闻稿呼吁两国通过对话解决争端。

5.4 关于未用尽国内补救办法以及提交人个人与该运动法人身份之间的区别，提交人称，他受到迫害是由于其政治活动。他作为该运动的主席成为当局的目标。缔约国错误地指控他代表该运动呼吁厄立特里亚总统伊萨亚斯·阿费沃基推翻吉布提总统及其政府。该运动正是基于这些错误指控被解散，党派领导人在吉布提的低级和高级法院对解散提出了质疑。因此，作为该运动主席，提交人在吉布提用尽了国内补救办法。

5.5 缔约国提及的普通罪行实际上是当局对提交人施加的政治镇压。具体罪名如下：非法领导和管理政党、非法示威、扰乱和平、动摇军心、散布虚假消息、诽谤等。

<sup>9</sup> 申诉日期为 2013 年 6 月 15 日，事关 2013 年 5 月 25 日发生的行为。

5.6 提交人从未在吉布提竞选公职的说法也不属实。他作为民主变革联盟的支持者参加了 2003 年 1 月 10 日的大选。他是主选区(吉布提首都)名单上第二候选人,<sup>10</sup> 该选区有 37 个竞选席位。民主变革联盟质疑这些选举的结果,认为选举存在严重舞弊,政府通过舞弊确保总统的支持者重新占据国民议会的每个席位。这方面,除了选举舞弊之外,不合常理的是,政府禁止双重国籍人士竞选议会的决定是在提交人 2007 年 12 月取得比利时公民身份几周之后才生效的。不出所料,自 2008 年 1 月 7 日起,提交人和其他在流亡中取得双重国籍的反对政府的人士不得参加吉布提大选。

5.7 关于缔约国对他的其他人身攻击,提交人指出,2017 年吉布提在营商环境便利度排名中确实位列第 171,而非第 99。关于另一点,如果盖莱总统声称自己并不直接或间接控制国家经济,则提交人认为,他应该同意对这一主张进行简单的独立调查。因此,提供“不实信息和统计数据”或“意图造成伤害”的并不是提交人。

5.8 关于缔约国对其案件实质问题的评论,提交人答复称,他和该运动没有违法;缔约国以粗劣伪造的新闻稿为借口,将他们作为目标,当局只敢拿出文件副本,而原件一眼就能看出明显是拙劣伪造。提交人认为,正由于是拙劣伪造,作为解散该运动之借口的原始新闻稿从未放入案件卷宗,委员会一直没有看到。

5.9 提交人自 1992 年从政以来一直遭受各种歧视,尽管缔约国称并非如此。就他的工作而言,他 1992 年 9 月被剥夺了记者的工作,他 1994 年创办的私立学校也于 1996 年被非法关闭。就家庭生活而言,他的妻子 2001 年被解除了公务员的职务,同年他的兄弟失去了财政部的职位。就他的政治生涯而言,他已不再计算曾多少次被逮捕、拘留或软禁、财产被没收或成为暗杀目标。

5.10 虽然在反对派为谴责吉布提没有自由民主的选举而抵制选举长达十年之后,该运动在 2013 年 2 月 22 日的大选中得以提出候选人,但由于该运动被禁止,它无法以自己的名义提出候选人,只能以“救国联盟”这一当时仍合法的三个反对党组成的反对派同盟的名义这样做。

5.11 关于《公约》第十九条,提交人认为,该运动的刊物经常成为吉布提当局的目标,他本人也因其记者工作而被监禁。发表刊物电子版的该运动的网站至今仍被封锁。

5.12 关于《公约》第二十二条,提交人强调,他正是由于在政治上坚定积极地参与而成为吉布提当局歧视和镇压行动的主要目标。他成为民主复兴党的活跃成员后开始遭受出于政治动机的逮捕,他与该运动和之后几个同盟合作的过程中继续遭受这种逮捕。

5.13 最后,提交人认为,缔约国关于《公约》第二十五条的论证相当于认为该条所载权利以个人享有这些权利的意愿、承诺甚至决心为条件。此外,尽管《宪法》第 24 条规定,要在总统选举中当选,候选人只能是吉布提一国的国民,但该条款并不能成为事先禁止候选人参选的理由,因为有关候选人可以在适当的时候放弃其他公民身份,以遵守宪法要求。

<sup>10</sup> 提交人提交了一份第 2002-0261/PR/MID 号总统令的副本,其中公布了 2003 年 1 月 10 日星期五大选的候选人名单,该总统令已刊登在 2002 年 12 月 25 日的官方公报上。名单中确实提到了作者的名字。

5.14 因此，提交人呼吁，保证他领导的民主复兴和发展运动能够行使和平集会和结社的权利，并能够充分且合法地参与国家的政治生活和即将到来的选举，包括定于 2021 年举行的总统选举。

## 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《公约任择议定书》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，缔约国提出的论点似乎质疑提交人的受害人地位，理由是他没有区分自己作为自然人的身份和该运动作为法人的地位。缔约国认为，解散该运动这一法人并不妨碍提交人行使其《公约》权利。对此，委员会回顾，委员会的职责只限于接受和审议由个人或者代表个人提出的来文，但是这并不影响有关个人主张事关法人和类似实体的行为或者不作为构成对他们权利的侵犯。<sup>11</sup> 委员会注意到，提交人是以个人身份行事，他说，他在《公约》之下的个人权利受到侵犯的直接原因是他在该运动中的作用。此外，委员会注意到，提交人个人显然受到了影响，包括被指控重组他所领导的被解散的政党，还接到了吉布提司法当局发出逮捕令。因此，委员会认为，《任择议定书》第一条不妨碍受理本来文。

6.4 关于用尽国内补救办法，委员会认为，2008 年 11 月 30 日，提交人的党派向行政诉讼委员会提出申诉，要求取消关于解散的总统令，该申诉因逾期提交而被驳回。2013 年，该党向最高法院提出的上诉也被驳回。鉴于这些诉讼程序对提交人认为受到侵犯的权利的影响，委员会认为，这一问题与来文中提出的主张的实质内容相关联，并决定审议来文的实质问题，因为委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审议本来文。

6.5 委员会注意到，缔约国还认为，提交人有滥用权利的行为，因为他从未参选公职，在来文中恶语相加，毫无根据地声称“国家元首及其家人掌控着”国家经济，并提交了不实统计数据。委员会注意到，缔约国只是称提交人的语言具有攻击性，而没有就此提供任何细节或解释。因此，委员会认为缔约国没有充分证实其主张。

6.6 关于据称提交人提交不实信息，委员会注意到，官方公报中发布的总统令明文称提交人为 2003 年 1 月 10 日大选的候选人，并注意到，提交人明确提到了 2017 年营商环境便利度排名，并提供了报告的互联网地址以证实其说法(见脚注 6)，而缔约国指控他“意图造成伤害”时提及的是 2019 年的排名。因此，委员会认为，缔约国未能证明提交人提交了哪些不实信息，并认定，来文不构成滥用《任择议定书》第三条意义之下的呈文权。

6.7 委员会注意到，提交人还说，他在第九条和第十四条之下的权利受到了侵犯，因为他一直面临被任意拘留的危险，同时没有受到法庭的公正审问。委员会注意到，这一主张具有假设和前瞻性质，并强调，根据《任择议定书》第二条，

<sup>11</sup> 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 9 段。

凡声称其在《公约》规定下的任何权利遭受侵害的个人，如对可以运用的国内补救办法，悉已援用无遗，可以提交来文。本案不满足这两个条件，因此委员会认为，根据《任择议定书》第二条，这部分来文不可受理。

6.8 委员会还注意到，提交人称，缔约国侵犯了他在《公约》第二和第三条之下的权利。提交人只是引用了《公约》的这些条款，而没有解释他为何认为其中所载权利受到了侵犯。因此，委员会认为，就可否受理而言，提交人没有充分证实这些主张，并根据《任择议定书》第二条认定这些申诉不可受理。

6.9 然而，委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实他关于第十九条(表达自由)、第二十二條(结社自由)以及第二十五条(参与公共事务和被选举的权利)的指称。委员会宣布这些指称可以受理，并着手审议实质问题。

### 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 委员会需审议的主要问题是，解散提交人所属的政党是否构成干扰他根据《公约》第二十二條享有的自由结社之权利。委员会注意到，根据提交人提供的资料，该运动于 2002 年 11 月 17 日在内政部注册，于 2008 年 7 月 9 日依总统令解散。对此缔约国没有提出异议。这方面，委员会认为，结社自由权不仅保护结成社团的权利，还保证此类社团自由开展其法定活动的权利。第二十二條提供的保护涵盖社团的所有活动，解散某一社团的做法必须符合第二十二條第二款的要求。<sup>12</sup> 由于政党是民主正常运作所必需的一种结社形式，并鉴于本案中提交人产生的严重后果，委员会认定，解散该运动构成干涉他的结社自由权。

7.3 因此，委员会必须决定这一干预是否合理。委员会认为，根据《公约》第二十二條第二款，为使干预结社自由权合理，凡对这一权利的限制必须累积满足以下条件：(a) 依法律之规定；(b) 只能为第二十二條第二款所列目的之一而施加限制；(c) 必须为民主社会实现所列目的之一所必要。委员会认为，公约条款提及“民主社会”这一概念，说明各类社团，包括以和平方式宣传未必为政府或多数人所赞同的思想的社团，能够存在和运作是民主社会的基石。<sup>13</sup> 仅具备限制结社自由权的合理客观理由是不够的，特别是就政党的活动而言。缔约国必须进一步证明，必须禁止某一社团，以免国家安全或民主秩序遭受真实而非假设的威胁，证明采取侵犯性较小的措施不足以实现同样目的，并且限制措施与要保护的利益相称。<sup>14</sup>

7.4 本案中，委员会注意到，该运动依《政党法》(第 1/AN/92/2eL 号)第 13 条被解散，理由是据称它破坏了国家独立、领土完整和民族团结，对此不存在争议。因此，干预有法可依。所以委员会有职责评估这一限制是否为合法目的施加，是否为实现该目的所必要，是否相称并且无歧视。

<sup>12</sup> Korneenko 等诉白俄罗斯(CCPR/C/88/D/1274/2004)，第 7.2 段。

<sup>13</sup> 同上，第 7.3 段。

<sup>14</sup> Jeong-eun Lee 诉大韩民国(CCPR/C/84/D/1119/2002)，第 7.2 段；Mikhailovskaya 和 Volchek 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/1993/2010)，第 7.3 段。

7.5 委员会注意到，缔约国称，进行干预是因为提交人代表该运动呼吁某一曾经袭击缔约国并占领其部分领土的国家的总统推翻吉布提总统及其政府。提交人则否认曾呼吁采取此种行动，并称这是当局捏造的不实指控，目的是禁止该运动作为该国的主要反对党从事任何政治活动。鉴于解散政党这一措施的严重性，请委员会认定缔约国是否已证明存在真实威胁。

7.6 委员会注意到，首先，提交人创立的政党质疑总统下令解散该党时表面上依据的文件之真实性，因此申请宣布总统令无效，并提起诉讼以证明该文件属于伪造。该党提交的请求宣布总统令无效的申诉被认定不可受理，因为申请逾期提交，并且有关文件的真实性从未经缔约国法院审查。然而，委员会还是注意到，申诉内容包含该党关于粗劣伪造以及未收到通知的主张，尽管申诉被认定逾期提交，但审查该案的两个国内法院(行政诉讼委员会和最高法院)都未明确指出法令在官方公报上发布的确切日期，也未明确指出为何当局收到了解散通知而当事党派却没有。这方面，委员会注意到，总统令指明将在官方公报上发布，并注意到，该总统令没有在《国家报》上全文发布。这种沟通缺失令该党在面对这一极其严厉的措施时自我保护的能力受到了阻碍。

7.7 委员会还注意到，缔约国没有答复提交人向委员会提出的中心申诉：总统令的发布日期和通知提交人所在政党的日期，以及当局出于何种原因决定认定未经签字或盖章鉴定的定罪文件为提交人之党派所撰写。依照《任择议定书》第四条第二款，缔约国有责任本着诚意调查所有针对该国及其代表的关于违反《公约》的指控，并向委员会转交所掌握的资料。鉴于缔约国对此未作任何解释，只要提交人提出的指称得到充分证实，就应给予这些指称应有的重视。

7.8 委员会认为，考虑到这一问题对民主社会尤为重要，国家法院对解散令是否真正全文通知了该党的审议以及对该党提出的申诉作出裁决用时之短，不符合仔细审查相关权利的要求。此外，最高法院用了五年时间才将 2013 年 5 月 19 日的终审判决通知提交人的律师，这显然不合理。<sup>15</sup> 因此，委员会认为，缔约国未能证明解散该运动，也就是提交人创建的党派，是为了解决国家安全、公共安全或公共秩序受到的真正威胁，或是为了保护公共卫生或风化或他人权利与自由。鉴于这种情况，委员会认定，提交人作为被解散党派的主席，是违反《公约》第二十二条之行为的受害者。

7.9 对关于违反《公约》第十九条的指称，委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)第 4 段中强调，表达自由是享有集会和结社自由权利的重要组成部分。这一要求对于确保民主社会中政党的运作尤为必要。委员会回顾，《公约》第十九条第三款允许施加一定限制，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。对行使这些自由实施的任何限制都必须符合关于必要性和相称性的严格标准。施加限制仅限于明文规定的目的，并且必须与所指特定需要直接相关。<sup>16</sup> 委员会回顾，应由缔约国证明对根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要而且相称

<sup>15</sup> 委员会在关于吉布提初次报告的结论性意见(CCPR/C/DJI/CO/1)第 18 段中表示关切的是，缔约国曾逮捕、骚扰和威胁反对派领导人，其中的许多人被指控“参加非法示威或叛乱运动”并被监禁。

<sup>16</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。

的。<sup>17</sup> 最后，委员会回顾，对言论自由的任何限制不得过于宽泛，即在可达到相关保护作用的措施中侵犯性最小，并且与要保护的利益相称。<sup>18</sup> 本案中，委员会认定存在违反《公约》第二十二条的行为，因为缔约国未能证明存在对国家安全、公共安全或公共秩序的真正威胁或者需要保护公共卫生或风化或他人权利和自由，由此，委员会认定，提交人也是侵犯第十九条所载表达自由权利的受害者。

7.10 最后，委员会注意到，提交人声称他参与公共事务和被选举的权利，即《公约》第二十五条规定的权利，受到了侵犯。第二十五条承认并保护每个公民参与公共事务、选举和被选举以及服本国公职的权利。无论现行何种形式的宪法或政府，不得中止或排除公民对这些权利的行使，除非基于法律规定并且客观合理的理由。<sup>19</sup> 委员会还指出，行使这些权利要求充分享受和尊重《公约》第十九、第二十一和第二十二条保证的权利，包括个人或通过政党和其他组织从事政治活动的自由、辩论公共事务的自由、举行和平示威和集会的自由。批评和反对的自由、印发政治材料的自由、竞选和宣传政治主张的自由。<sup>20</sup> 委员会还曾指出，结社自由权，包括成立或加入涉及政治和公共事务的组织和协会的权利，是对《公约》第二十五条所保护的各种权利的重要补充。<sup>21</sup>

7.11 这方面，委员会注意到，提交人称，他和家人因其政治活动而受到迫害，其结果是，他由于身为政治反对派成员的活动而多次被捕并受到监禁。提交人称，除了 1997 年 10 月被捕并被监禁和 2003 年数次被捕并被监禁，2013 年 1 月至 2014 年 12 月期间，他曾被逮捕或软禁超过 23 次，其中 6 次关押在 Gabode 中央监狱。委员会注意到，缔约国既未否认这些指控，也未就提交人为何多次被逮捕和拘留作任何解释。这种情况下，委员会认为，必须对提交人的指控予以适当考虑。委员会认定存在违反《公约》第二十二条的情况，并鉴于事实支持提交人的指控，即他由于身为反对党成员的活动而受到迫害，委员会认定，提交人还被剥夺了参与公共事务的机会，这侵犯了他根据第二十五条享有的权利。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十九、第二十二和第二十五条的情况。

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，除其他外，要求缔约国采取适当措施：(a) 宣布 2008 年 7 月 9 日的总统令无效；(b) 允许提交人自由开展政治活动，并考虑为民主复兴和发展运动重新注册；(c) 允许提交人参加选举；(d) 为提交人提供适足赔偿和适当的抵偿措施。缔约国还有义务防止今后发生类似侵权行为。

<sup>17</sup> Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段；Olechkevitch 诉白俄罗斯(CCPR/C/107/D/1785/2008)，第 8.5 段；Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

<sup>18</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34 段。

<sup>19</sup> 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 3-4 段。

<sup>20</sup> 同上，第 25 段。

<sup>21</sup> 同上，第 26 段。

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或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。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。

---