



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
13 June 2017
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2140/2012 号来文的
决定*, **, ***

来文提交人: I.T.(由律师 Viktoria Tyuleneva 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 1 月 23 日(初次提交)
参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 已于
2012 年 3 月 19 日转交缔约国(未以文件形式分发)
决定通过日期: 2017 年 3 月 28 日
事由: 因未遵守居留登记规则而遭到罚款
程序性问题: 无
实质性问题: 迁徙自由; 隐私权
《公约》条款: 第十二条第 1 款和第十七条第 1 款
《任择议定书》条款: 第二条

* 委员会第一百一十九届会议(2017 年 3 月 6 日至 29 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·克赫里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、克里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、巴马里阿姆·科伊塔、玛西亚·V·J·克兰、邓肯·拉基·穆尤穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、安雅·塞伯特佛尔、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。

*** 委员会委员奥利维耶·德弗鲁维尔和萨拉·克利夫兰的联合个人意见附于本决定之后。



1. 来文提交人 I.T. 为马里公民，生于 1967 年。他声称哈萨克斯坦侵犯了他根据《公约》第十二条第 1 款和第十七条第 1 款享有的权利。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对该缔约国生效。提交人由律师 Viktoria Tyuleneva 代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人称，他 1989 年第一次来到哈萨克斯坦(当时为哈萨克苏维埃社会主义共和国)，作为阿拉木图兽医学院学生交流方案的一名学生接受培训。1996 年毕业后，他留在了哈萨克斯坦。2001 至 2003 年，他领导了哈萨克斯坦非洲人联盟，这是一家非政府组织，其主要宗旨是保护在哈萨克斯坦的所有非洲人的权利。

2.2 2004 年，提交人获得了阿拉木图内政局发放的居留许可，有效期至 2009 年。根据法律，哈萨克斯坦任何人均应向地方内政局正式登记住所地址。这项一般规则也适用于在哈萨克斯坦拥有住所的外国人。在实践中，外国人登记的地址可以是其所有的住宅，或租用的房屋或公寓。在后一种情况下，所有者除了出租房产之外，还必须同意该外国人进行登记。

2.3 提交人租了一间公寓，但房主不同意他利用该地址进行登记。因此，提交人得到一名朋友的同意，利用朋友的公寓地址进行了登记。提交人不住在那个地址，但与朋友保持经常联系，朋友帮他代收邮件。因此，提交人认为，他向哈萨克斯坦当局提供了正式的联系地址。

2.4 2009 年 8 月 11 日，提交人请阿拉木图移民警察局延长其居留许可的有效期。他得到了一份移民警察局副局长签字的证明，其中写明“内政局移民警察局正在考虑延长居留许可有效期的申请”。哈萨克斯坦法律要求移民警察局在收到外国人提交申请后的两个月内向其发放新的居留许可。

2.5 由于移民警察局没有通知提交人申请的结果，他请求哈萨克斯坦人权和法制国际局提供法律援助。该局向移民警察局进行查问，于 2009 年 11 月 3 日得到答复称，将向提交人发放新的居留许可，但必须根据《行政违法行为法》第 394 条处理他的行政责任。¹

2.6 提交人认为，移民警察局将他承认犯有行政违法行为和缴纳罚款作为向他发放居留许可的条件。他声称，他想就判定他犯有行政违法行为的判决向法院上诉，不担心被剥夺居留许可，他还说，他认为移民警察局扣留他的居留许可是在试图恐吓他。

2.7 2009 年 11 月 20 日，提交人就移民警察局的裁决向 Almalinsky 法院提起上诉，声称警方强制提出的发放居留许可的条件不可能实现。2009 年 12 月 25 日，移民警察局决定无条件向提交人发放新的居留许可，提交人于 2010 年 1 月 12 日撤回了向法院提交的案件。他 2010 年 3 月 4 日收到了居留许可，有效期至 2014 年 7 月 20 日。

2.8 提交人称，在他等待发放新的居留许可的六个月中，他无法在哈萨克斯坦境内自由行动，因为国内法律要求他持有居留许可或贴有有效的哈萨克斯坦签证

¹ 除其他外，第 394 条涉及外国人或无公民身份者不遵守登记、迁徙或选择居留场所的既定程序，从而违反哈萨克斯坦居留规则的情况。

的本国护照和移民卡，证实其外国人登记。移民警察局在考虑提交人提出的新许可申请期间，没有向他发放签证或移民卡。

2.9 2010年5月10日，提交人接到一名法警打来的电话，这名法警说，他得到指示，向提交人收取违反《行政违法行为法》第394条的罚金。2010年5月12日，提交人与法警见了面，后者向他提供了一份阿拉木图移民警察局局长2009年11月9日签发的行政裁决的副本，对他违反该法第394条的行为实施行政处罚。法警还说，由于提交人没有自愿缴纳罚款，阿拉木图特别区域间行政法院的一名法官于2010年1月26日下令强制收取数额相当于85美元的罚款。

2.10 2010年5月17日，提交人的律师向移民警察局提出请求，要求提供行政裁决的原件，以便使他能够向法院提出上诉。2010年7月29日，律师收到了该文件，2010年7月30日，提交人就该裁决向特别区域间行政法院提起上诉。2010年8月2日，法院驳回了他的上诉。请求检察长办公室和阿拉木图检察官对该裁决进行监督审查的进一步努力均未获成功。提交人称，他已用尽所有可用和有效的国内补救办法。

2.11 2010年10月19日，提交人询问阿拉木图移民警察局他在阿拉木图市内行动及到该市外的行动是否需要得到移民警察局的许可。他收到了日期为2010年10月26日的答复，其中称他的住所地址的任何改变均必须通知移民警察局，离开阿拉木图市10天以上的任何活动也必须通知警察局。提交人称，必须通知警察局他在市内外活动的要求以及对不居住在登记地址的外国人追究责任的既定做法不符合合法居住在哈萨克斯坦的外国人的迁徙和居留自由。

申诉

3.1 提交人声称，他在哈萨克斯坦的居留是合法的，因为他持有有效的居留许可，因此，《公约》第十二条第1款完全适用于他，他有权在该国境内自由迁徙，无须获得当局的特别许可，也不受缔约国的任何阻碍。他指出，登记地址的要求不是《公约》第十二条意义上的限制，但对居住在登记地址之外的其他地址的外国人追究责任的做法不符合选择住所的自由这一概念，是第十二条意义上的非法限制。

3.2 提交人还指出，他居住在登记地址以外的其他地址的做法并不威胁国家安全或公共安全、公共秩序、卫生、道德或他人的权利和自由。因此，他认为，遭受行政责任措施构成了不相称的措施，不能被视为《公约》第十二条意义上的合法限制。

3.3 提交人还称，要求外国人通知移民警察局其在市内外的一切行动的做法不符合迁徙自由概念，侵犯了他根据《公约》第十七条享有的权利。他还称，提出上述要求的不是法律，而是《公约任择议定书》在缔约国生效前颁布的一项指令，相当于对外国人的警察管制以及对其私人生活的过度干涉。

缔约国关于案情的意见

4.1 在2012年11月8日的普通照会中，缔约国提出了对本来文案情的评论。缔约国解释说，根据《外国人法律地位法》第16条和《移民法》第5条，外国人有权在哈萨克斯坦境内自由迁徙，并有权选择其住所。

4.2 根据 2004 年 4 月 9 日第 215 号指令第 77 条,所有外国人必须登记其住所。这并不限制他们的迁徙自由,因为人们可以先迁往住所,然后再登记该住所。

4.3 此外,这项要求不仅适用于外国人,也适用于哈萨克斯坦公民。根据 2000 年 7 月 12 日第 1063 号政府决议,每名哈萨克斯坦公民、外国人和无国籍人必须登记其永久住所。

4.4 缔约国得出结论认为,鉴于上述情况,提交人关于违反《公约》条款情况的论点似乎没有法律依据。

提交人的补充意见

5.1 提交人在日期为 2012 年 9 月 4 日和 2013 年 1 月 21 日的提交材料中称,虽然缔约国提出了其论点,但正如他初次提交的申诉所述,该国执行的地址登记制度违反了《公约》的规定。提交人承认缔约国需要实施这项制度。这一制度可帮助当局实现规划目的或提供社会保障服务和发放身份证件。

5.2 然而,提交人认为缔约国侵犯了他的权利,理由是他因没有居住在登记地址而遭到了行政罚款。《公约》第十二条第 3 款列出了缔约国可以对第十二条第 1 款所列自由实施的限制。提交人认为,缔约国对他实施的限制不属于《公约》允许的任何合法限制。缔约国实施的限制不应有损于权利的实质。在本案中,缔约国声称承认迁徙自由权,但对提交人选择居住在与登记地点不同的住所的做法实施了罚款。

5.3 提交人称,登记信息被缔约国用于实施对外国人住所的警察管制。在实践中,这种管制包括进入外国人的住所并要求出示身份证件。除了干涉迁徙自由外,这种侵扰违反了《公约》第十七条第 1 款所载的规定。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文中提出的任何申诉之前,委员会必须根据其议事规则第 93 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 2 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和解程序的审查之中。

6.3 委员会注意到提交人声称他已用尽 he 可以利用的一切有效的国内补救办法。鉴于缔约国未就此提出任何异议,委员会认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求已得到满足。

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十二条第 1 款提出的申诉(见以上第 3.1 和第 3.2 段)。然而,委员会注意到,提交人作为外国居民,没有按照国内法的要求登记真实的住所,并因此被罚款。委员会还注意到,在本案的情况下,对提交人的罚款本身不能被称为对提交人迁徙自由的不合理限制。在这方面,委员会注意到,提交人的居留许可的有效期在他缴纳罚款前得到了延长。因此,在本案的情况下,鉴于卷宗里没有任何进一步的相关资料,委员会认为提交人未能为可否受理目的提供充分证据支持他的申诉。因此,委员会认为,根据《任择议定书》第二条,来文的这一部分不予受理。

6.5 委员会还注意到提交人根据《公约》第十七条第 1 款提出的申诉(见以上第 3.3 段)。然而，鉴于卷宗里没有任何进一步的资料或说明，委员会认为提交人未能为可否受理目的提供充分证据支持他的指称。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不予受理。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不予受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

附件

[原文：法文]

奥利维耶·德弗鲁维尔和萨拉·克利夫兰的反对意见

1. 委员会以提交人据称未能提供充分证据支持他根据《公约》第十二和第十七条提出的申诉为由，宣布本来文不予受理。我们不同意关于第十二条的这一结论。

2. 我们认为，要求在国内合法居留的所有人向警方登记住所地址并对被发现居住在与登记地址不同地点的人实施处罚(无论多么轻微)的任何制度均构成了对选择住所的自由和在所涉国家境内的迁徙自由的限制。此类限制如果符合第十二条第 3 款所列的公共秩序目的，及如果是民主社会内实现合法目标所必须的，则可被视为合法限制。换言之，缔约国必须证明，相当于警察对人口的管制形式的这种措施在多大程度上符合必要的社会要求，是实现公共利益目标的限制性最小的措施。

3. 然而，在本案中，该国并没有说明这种情况。该国仅笼统地介绍了该制度并肯定了其合法性，同时强调称，该要求对哈萨克斯坦公民和外国人同样适用。该国并未说明通过罚款实现了何种合法目的，也没有解释为什么对提交人实施罚款是实现公共利益目标所必须的。

4. 这不是委员会第一次审查在缔约国适用的住所强制登记制度。委员会此前曾两次结合第十二条对这类制度表示关切。最近一次，委员会在 2016 年通过的关于第二次定期报告的结论性意见(见 CCPR/C/KAZ/CO/2，第 41 和第 42 段)中，委员会采取了以下立场：

“委员会仍对现行强制住所登记制度感到关切(见 CCPR/C/KAZ/CO/1，第 18 段)。委员会注意到缔约国称，该登记仅以统计为目的，不与任何条件相关联，但委员会观察到，未能履行登记义务构成行政过失，可被处以罚款或 10 天至 3 个月的行政拘留(第十二条)”。

5. 因此，委员会建议缔约国“使其强制住所登记制度完全符合《公约》”。

6. 考虑到这一立场，委员会没有对以下事实提出质疑令人意外：提交人因没有向警方提供真实地址而被罚款 85 美元，尽管他之前提供了使当局能够联系到他的地址，缔约国未对这一说法提出异议。同样奇怪的是，在缔约国没有作出解释的情况下，委员会没有审查提交人的指称，即他得到指示，如果离开阿拉木图超过 10 天，应通知移民警察局(第 2.11 段)。

7. 现行登记制度对国民和外国人给予区别对待：与哈萨克斯坦租户不同的是，外国租户不能在获得房东许可的情况下将其地址告知警方。然而，在本案中，提交人正是因为无法获得房东的许可才不得不提供与其住所地址不同的地址。缔约国没有解释对国民和在该国合法居留的外国人的这种不同对待的理由。

8. 在缔约国没有令人满意地解释对这项《公约》确认的权利所作限制的理由的情况下，委员会不应替代缔约国推测这种理由。然而，委员会在其不予受理的决定中作出了这样的推测，其中特别提请关注提交人是外国人的事实，从而暗指国家对外国人(即便是在该国合法居留的外国人)进行警察管制一般是合法的。

9. 然而，委员会在其关于迁徙自由的第 27 号一般性意见中认为，“一旦这个人合法处一个国家领土内，对他根据第十二条第 1 款和第 2 款享受的权利所施加的任何限制以及给予他的不同于本国国民的任何待遇，都需根据第十二条第 3 款的规定说明这种做法是合理的”(第 4 段)。

10. 委员会似乎还提请注意了另外两点：罚款数额不大以及提交人没有遵守现行法律。对提交人的罚款数额的确不大，但应注意到，相对于哈萨克斯坦的平均工资，85 美元并不是微不足道的数目。虽然法官不问小事原则最近被纳入了两项国际文书(《保护人权与基本自由公约关于修改公约监察体系的第 14 号议定书》和《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》)，但《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》未将其纳入考虑，委员会也从未采用过该原则。罚款数额较小，这本身不能被用作支持申诉不予受理的论据。同样，不能基于提交人违反了该国法律这一考虑判定不予受理，因为委员会不采用“清白原则”，其他任何国际司法机构不采用该原则。特别是正如委员会上述结论性意见所指出的那样，有理由怀疑国内法是否符合《公约》第十二条。提交人可能实施了国内法所述罪行并不意味着国内法符合《公约》，也不能使缔约国免于说明限制行使第十二条所保障的权利的理由。

11. 最后，我们看不到委员会在本案中所作决定与在 *Claude Ory 诉法国案*^a 中所作决定的一致性。在该案中，提交人被罚款 150 欧元(上诉后减至 50 欧元)，理由是根据法国法律，超过六个月无固定住所者均必须获得“旅行卡”，并且每三个月由警方盖一次章，持有者才能在法国旅行。委员会认为，这种情况明显限制了第十二条第 1 款规定的迁徙自由权的行使(第 8.3 段)。委员会指出，这种限制是“法律规定的”(第 8.4 段)。委员会注意到缔约国称，这种限制的目的是维持公共秩序。委员会接着审查了这种限制是否“必要并与预期目的相称”。在这方面，委员会确认，“为了维持安全和公共秩序，缔约国需要核查经常更换居住地的人现在和以后是可以识别和联系的”。尽管如此，在该意见第 8.5 段中，委员会得出结论称，存在违反第十二条的情况，具体措辞如下：

“但委员会注意到，缔约国没有表明定期给旅行卡盖章的义务或对未履行这项义务者提起刑事指控(1970 年 7 月 31 日第 70-708 号法令第 20 条)属于必要措施，并与想要达到的结果相称。委员会认为，对提交人迁徙自由权的这种限制不符合第十二条第 3 款规定的条件，因此对他而言，构成对第十二条第 1 款的违反”。

12. 因此，在同一意见的第 10 段，委员会根据《公约》第二条第 3 款(甲)项指出，缔约国须“向提交人提供有效补救办法，包括撤销他的犯罪记录，为所受损害向他提供适当赔偿，并审查相关立法及其实际适用情况，同时考虑到《公约》规定的义务”。

^a 第 1960/2010 号来文，2014 年 3 月 28 日通过的意见。

13. 在 Ory 案中，缔约国尽力解释，该国认为对迁徙自由实施的限制是为了合法目的，即维持公共秩序。在本案中，哈萨克斯坦没有努力提出同样的论点。在两起案件中，罚金数额都不大（法国案中比哈萨克斯坦案中的数额更小）。在两起案件中，登记制度都限制了提交人的迁徙自由。在 Ory 案中，提交人是缔约国公民，而在本案中，提交人是外国人，但其居留是合法的，因此，享有在该国境内的迁徙自由。最后，在缔约国没有作出令人满意的解释的情况下，这两起案件差异似乎很小，肯定不足以使委员会在一起案件中确认存在违反行为，而在另一起案件中作出不予受理的决定。
