

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
7 October 2020  
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  
2456/2014 号来文的意见\*\*\*

来文提交人: Erzhan Sadykov (由律师 Bakhytzhana Toregozhina 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 哈萨克斯坦

来文日期: 2014 年 5 月 6 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 2014 年 9 月 3 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2020 年 7 月 23 日

事由: 提交人因散发和平集会邀请函和表达其意见而遭到处罚; 不公正审判

程序性问题: 用尽国内补救办法

实质性问题: 集会自由; 表达自由; 公正审判

《公约》条款: 第十四条第三款(卯)和(午)项、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第二款(丑)项

[附件]

\* 委员会第一二九届会议(2020 年 6 月 29 日至 7 月 24 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、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、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、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·齐默尔曼和根提安·齐伯利。



1. 来文提交人是 Erzhan Sadykov, 哈萨克斯坦国民, 1960 年出生。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(卯)和(午)项、第十九条和第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

## 提交人陈述的事实

2.1 2013 年 9 月 5 日下午 6 时左右, 失业且没有永久居住地的提交人在用汽车后备箱运送 2,000 多份定于 2013 年 9 月 9 日举行的无家可归者集会的邀请传单时被警方逮捕。警察拘留了提交人, 没收了传单, 并以违反关于组织和举行和平集会的法律为由提交了一份行政记录。提交人见律师的请求被拒绝。他一直被拘留到 2013 年 9 月 6 日, 并声称在此期间受到虐待。他没有得到任何食物, 只是偶尔得到一些水。2013 年 9 月 6 日, 阿拉木图市跨区专门行政法院以一再违反关于组织和举行和平集会、会议、游行、纠察和示威的立法为由, 判定他犯有《行政犯罪法》第 373(3)条所述罪行。法院认定提交人是未经授权的集会的组织者, 并判处他从 2013 年 9 月 6 日起行政拘留 15 日。

2.2 在一个未指明的日期, 提交人向阿拉木图市法院提出上诉。他声称传单是一个熟人放在他车里的, 他不是活动的组织者, 他以前从未参与过类似的活动。

2.3 2013 年 9 月 10 日, 阿拉木图市法院维持一审法院的裁决, 并确定提交人正在散发传单并邀请人们参加 2013 年 9 月 9 日举行的抗议活动。法院提到了 1995 年 3 月 17 日《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》, 该法律要求公共活动的所有组织者寻求地方行政当局的事先批准, 而在提交人的案件中却没有这样做。法院认定, 对提交人实施的 15 天行政逮捕在《行政犯罪法》第 373(3)条规定的处罚范围内。

2.4 2013 年 9 月 26 日, 提交人请求阿拉木图市检察官办公室启动对跨区专门行政法院裁决的监督复审。他声称, 除其他外, 他的拘留期应从被捕之时算起, 即从 2013 年 9 月 5 日算起, 而不是从法院决定的 2013 年 9 月 6 日算起。他还称, 从 2013 年 9 月 5 日至 6 日, 他被拘留在不人道的条件下, 没有得到食物, 这迫使他接受没有法律顾问的审判。此外, 在审判期间, 他仍然没有律师代理。提交人强调, 他不是计划举行的会议的组织者, 但他支持实际组织者的立场。他援引《公约》第十九条和第二十一条称, 他的意见自由不能受到限制, 他参加和平集会的打算不能成为认定他犯有行政罪并对他实施处罚的理由。2013 年 10 月 7 日, 市检察官驳回了提交人的监督复审请求, 指出没有发现任何修改法院裁决的理由。

2.5 2013 年 10 月 23 日, 提交人向检察长提出监督复审上诉。2014 年 3 月 14 日, 副检察长在参考对法庭诉讼期间所援引证据的评估, 驳回了提交人的上诉, 表示没有发现任何修改法院裁决的理由。

## 申诉

3.1 提交人声称, 缔约国因他打算参加尚未举行的计划中的集会而判处他行政拘留, 侵犯了他根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的表达自由权和平集会权。他补充说, 缔约国没有提供任何理由说明为什么有必要限制他的权利。

3.2 提交人还声称《公约》第十四条遭到了违反，因为法院没有直接适用《公约》的条款。他声称，尽管他提出了请求，但在他被捕时没有得到律师协助，这违反了《公约》第十四条第三款(卯)项，他被迫认罪，<sup>1</sup> 这违反了《公约》第十四条第三款(午)项。他还称，法院在适用《行政犯罪法》第 373(3)条和下令对他进行 15 天的拘留方面犯了错误。此外，他被拘留的时间比法律规定的时间长了一天。

3.3 提交人要求将侵犯其权利的责任人绳之以法，并要求得到精神损害赔偿。他请委员会要求缔约国：采取措施消除其立法中对和平集会权和表达自由权的现有限制；并采取措施消除侵犯《公约》第十四条第三款(卯)和(午)项所规定公正审判权的行为。他还请委员会敦促缔约国保证在和平抗议之后不会受到国家当局的无理干涉，参与者不会遭到起诉。

### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2014 年 10 月 27 日和 2015 年 3 月 25 日的普通照会中提交了意见，声称提交人没有要求检察长就其案件向最高法院提交监督复审的抗议书，因此他没有用尽所有国内补救办法。

4.2 缔约国指出，2013 年 9 月 5 日，在阿拉木图市 Ryimbek 街与 Otegen 街交叉路口，执法部队开展了一项与未经批准的集会有关的特别行动，逮捕了正在运送由几个非政府组织印发的 2,516 份邀请传单的提交人，这些传单涉及定于 2013 年 9 月 9 日在阿拉木图举行的全国无家可归者集会。

4.3 缔约国补充说，2013 年 9 月 5 日，阿拉木图区 Auezov 内务局收到一名公民 S 先生的书面申诉，要求当局对宣传和劝说他参加该活动的提交人采取行动。缔约国指出，S 先生申诉中所载事实得到了调查的证实。因此，提交人作为一个非政府组织的成员，当时正在参与了一项未经批准的活动，散发传单和邀请函。在这方面，2013 年 9 月 6 日，跨区专门行政法院认定他违反了《行政犯罪法》第 373(3)条，并判处他 15 天行政拘留。2013 年 9 月 10 日，阿拉木图市法院也维持了这一判决。提交人根据监督复审程序提出的申诉也于 2014 年 3 月 14 日被驳回。

4.4 缔约国否认提交人的和平集会自由权或表达自由权受到侵犯。缔约国称，《公约》第十九条和第二十一条的规定在哈萨克斯坦的国内立法中得到充分体现。《宪法》第 32 条保障和平集会权，只有在为了维护国家安全、公共秩序、保护公共卫生或他人的权利和自由的情况下，才能依法予以限制。同时，《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》对这项权利规定了某些限制。该法第 2 条规定，只有在当地市政府事先批准的情况下才能举行和平集会，而第 9 条规定了违反组织和举行活动的程序的责任。在提交人的案件中，法院查明，提交人在 2013 年 9 月 9 日事件之前没有获得批准。缔约国补充说，S 先生的陈述也证实，运输和散发传单的目的是组织集会，因此这完全符合《行政犯罪法》第 373(3)条所述情况。

<sup>1</sup> 未提供更多详情。

4.5 关于提交人声称没有为他提供律师，国家提及《行政犯罪法》的规定。缔约国认为，本案不需要强制性法律援助，提交人也没有提出请求。此外，提交人在法庭诉讼期间以书面形式拒绝了法律援助。

4.6 缔约国反对提交人关于在行政诉讼期间受到虐待的说法。缔约国指出，他从未就此向有关当局提出申诉，他也没有在法庭诉讼中提出这些说法。缔约国就此补充说，提交人承认犯有行政罪，但他不同意其确切的定性和随后的拘留。

4.7 关于行政拘留比法律规定的时间长一天的说法，缔约国认为，这个问题在司法诉讼中提出并得到了评估，随后被驳回。2014年9月5日，提交人在严格意义上没有被行政拘留，而是在收到S先生的投诉后，他当时接受了一些调查。

4.8 缔约国指出，《公约》允许对和平集会权进行某些限制。在许多民主国家，和平集会的自由受到专门法律的限制，这些法律规定了举行这种集会的条件，许多国家的这种法律比哈萨克斯坦的法律严格得多。例如，在法国，当局可以在两次警告后驱散人群，如果示威继续进行，其组织者可能被监禁长达6个月。要在美利坚合众国纽约举行集会，必须在集会前45天提交申请，说明参与者打算行走的确切路线，如果没有提交申请，集会参与者可能会被逮捕。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，只有在得到警方正式批准后才能进行街头示威和集会。在德国，任何群体活动都必须得到当局的批准。因此，缔约国认为，它对公共集会的管理符合国际法准则、《公约》和其他民主发达国家的现行做法。

4.9 缔约国强调，提交人被行政拘留不是因为他的观点，而是因为他违反了法律规定的组织和和平集会的程序。

4.10 缔约国得出结论认为，提交人根据《公约》第十四条、第十九条和第二十一条提出的申诉没有根据。

#### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2015年1月31日和10月16日，提交人对缔约国的意见作出了评论。他指出，缔约国限制了他的集会自由权和表达自由权，但未能证明所述限制是合理和必要的。缔约国无法解释，限制举行和平集会是否是为了维护国家安全或公共安全以保护公共卫生、道德或他人的权利和自由所必要的。提交人和组织者打算在一些无家可归者和阿拉木图当局之间举行一次会议。这一意图也在社交媒体上进行了广泛传播。组织者向无法上网的人发放传单，并要求提交人用他的车将传单送到某个地方。

5.2 提交人重申他的主张，即当局未能证明为什么有必要限制他的自由，实施15天的行政拘留，这在民主社会中是不相称的，因为他的唯一意图是协助组织者安排和平集会。他重申，他获得公正审判的权利受到了侵犯，指出法院未能查明对他的拘留比法律规定的时间长了一天；他受到虐待；尽管他提出了请求，但在他被捕时没有为他提供律师。

5.3 提交人提及和平集会和结社自由权利特别报告员关于其2015年1月访问哈萨克斯坦的报告，其中批评该国对集会自由的限制性做法。<sup>2</sup>他还提及欧洲安全

<sup>2</sup> A/HRC/29/25/Add.2。

与合作组织 2007 年制定的《和平集会自由准则》，<sup>3</sup> 并注意到缔约国承诺遵循这些准则。他指出，虽然《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》第 10 条允许地方当局管理和平集会的程序，但它没有授予地方当局决定集会的固定地点的权力，特别是将集会地点限制在一个地点的权力。在这方面，他补充说，对集会自由施加的任何限制都应是相称的，其适用不应是自动的，而应根据每一个具体事件进行审查，同时考虑到周围情况。

5.4 关于缔约国声称他未用尽一切国内补救办法，提交人称，向检察长提交监督审查请求并不构成有效的国内补救办法。他指出，他向阿拉木图检察官办公室和检察长办公室提交了此类请求，但均被驳回。

## 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，缔约国对来文的可受理性提出质疑，因为缔约国称，提交人未能就该案的法院裁决向检察长提出监督复审申请。委员会注意到，2013 年 10 月 23 日，提交人请求检察长办公室对其行政案件进行监督复审。然而，副检察长于 2014 年 3 月 14 日驳回了这一请求。委员会还回顾其判例，即向检察官办公室提出对已经生效的法院裁决进行复审的请求并不构成《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的必须用尽的补救办法。<sup>4</sup> 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会审查本来文。

6.4 委员会注意到，提交人声称他根据《公约》第十四条享有的权利受到侵犯，因为国内法院没有考虑他根据《公约》第十九条和第二十一条提出的申诉。然而，在档案中没有这方面的任何其他相关资料的情况下，委员会认为，就可否受理而言，提交人未能充分证实这项申诉。因此，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

6.5 提交人还称，他根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利受到侵犯，因为他在 2013 年 9 月 5 日被捕时无法接触律师，他的辩护权受到了侵犯。

6.6 在这方面，委员会注意到，提交人被指控犯有行政罪，而第十四条第三款(卯)项为确定对个人的刑事指控的案件规定了保障措施。然而，委员会回顾，尽管刑事指控原则上涉及根据国内刑法宣布可予处罚的行为，但必须按照《公约》所指的意义的理解“刑事指控”的概念。<sup>5</sup> 根据委员会关于在法庭和裁判所前一律

<sup>3</sup> 可查阅 <https://www.osce.org/odihr/73405>。

<sup>4</sup> 例如见 Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段；Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段；Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第 7.3 段。

<sup>5</sup> 人权事务委员会，关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)，第 15 段；Osiyuk 诉白俄罗斯(CCPR/C/96/D/1311/2004)，第 7.3 段；Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.7 段。

平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)第 15 段,这一概念也可扩大包含制裁,不论国内法如定性,这种制裁因其企图、性质和严重性而被视为具有刑事性质。在本案中,提交人因散发公共活动邀请函被逮捕、审判、定罪和处以 15 天行政拘留。委员会还注意到,出于调查目的,提交人被多剥夺了一天自由。在这种情况下,委员会得出结论认为,提交人的申诉属于《公约》第十四条第三款(卯)项的保护范围。

6.7 委员会注意到提交人声称对他的拘留比法律规定的时间长了一天。委员会还注意到缔约国的意见,即这一问题是在司法诉讼中得到了提出和评估,随后被驳回。委员会指出,一般应该由《公约》缔约国法院在某特定情况下复审事实和证据或国内法的适用情况,除非可以证明评价证据或法律的适用情况具有明显的任意性或相当于明显错误或审判不公,或法院违反了独立和不偏倚的义务。委员会还注意到,提交人没有提供任何细节来证明对他多拘留一天显然是任意的或相当于明显错误。因此,委员会认为,来文的这一部分未得到证实,根据《任择议定书》第二条不可受理。

6.8 委员会注意到缔约国的意见,即本案不需要强制性法律援助,提交人也没有要求获得这种援助,并在法庭诉讼期间以书面形式拒绝了这种援助。在这方面,委员会注意到,提交人没有提供任何细节或文件来证实他的主张,即在对他的诉讼中,他被剥夺了获得律师协助的权力,委员会认定,根据《任择议定书》第二条,来文的这一部分不可受理。

6.9 委员会还注意到,提交人声称,他在散发关于组织无家可归者和和平集会的传单的案件中被迫认罪,这违反了《公约》第十四条第三款(午)项。委员会提及缔约国的意见,即提交人承认有罪,并指出提交人没有提供任何资料或解释以支持他的主张。因此,委员会认为,来文的这一部分未得到证实,根据《任择议定书》第二条不可受理。

6.10 委员会认为,就可否受理而言,提交人已充分证实了他根据《公约》第十九条第二款和第二十一条提出的其余申诉。因此,委员会宣布这些申诉可予受理,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 委员会注意到,提交人声称,他根据《公约》第十九条第二款享有的传播信息的权利受到侵犯,因为 2013 年 9 月 5 日,他因散发定于 2013 年 9 月 9 日举行的无家可归者公开集会的邀请而被捕,随后受到审判和处罚。因此,委员会必须决定,对提交人施加的限制是否是《公约》第十九条第三款规定的可允许的限制。

7.3 委员会提及其关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年),其中指出,意见自由和表达自由是个人全面发展不可或缺的条件,这些自由在任何社会都是必要的,是每一个自由民主社会的基石。<sup>6</sup> 对行使这些自由的任何限制都必

<sup>6</sup> 人权事务委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年),第 2 段。

须符合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>7</sup>

7.4 委员会注意到缔约国的论点，即国家立法完全符合《公约》第十九条第三款的规定，旨在规范而不是限制表达自由。然而，委员会注意到，缔约国没有结合《公约》第十九条第三款解释实施限制的理由，也没有证实提交人的行为是否正在危及他人的权利或名誉、国家安全或公共秩序、或公共卫生或道德。在没有任何此类解释的情况下，委员会认为，根据《公约》第十九条第三款所列条件，因提交人散发和平的公共活动(尽管未经批准)的邀请函而对其处以剥夺自由 15 天的处罚不是必要和相称的措施。<sup>8</sup> 因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

7.5 提交人还指称他根据《公约》第二十一条享有的权利遭到了侵犯。委员会回顾指出，和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人意见和见解十分重要，而且是一个民主社会所不可缺少的。<sup>9</sup> 这项权利意味着有可能在公众可以进入的场所组织和参加和平集会。集会的组织者通常有权选择一个在其目标受众视觉和听觉范围之内的地点，且这种权利不得受到任何限制，除非是(a) 按照法律；(b) 在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由而必需的限制。当缔约国为协调个人和平集会权与上述普遍关切的利益而施加限制时，应以促进和平集会权的目标为指导，不能谋求对该项权利加以不必要或不相称的限制。<sup>10</sup> 因此，缔约国有义务证明对《公约》第二十一条所保障的权利加以限制是合理的，并证明这种限制不会对行使该权利构成不相称的障碍。<sup>11</sup>

7.6 委员会注意到，在审批制度下，希望集会的人必须向当局申请许可(或许可证)才能这样做，这削弱了和平集会是一项基本权利的理念。<sup>12</sup> 如果这种要求持续存在，它们实际上必须作为一种通知制度发挥作用，在没有令人信服的拒绝理由的情况下，应理所当然地给予许可。这种制度也不应过于官僚化。<sup>13</sup> 通知制度在实践中不得发挥审批制度的作用。<sup>14</sup>

7.7 委员会注意到，缔约国所依据的只是关于公共活动的法律规定，该规定要求和平集会获得地方当局的许可，从而限制了和平集会权。缔约国没有试图证明因提交人组织和平集会而对其进行逮捕、审判和处罚并剥夺自由是民主社会中所必需的，符合《公约》第二十一条要求的国家安全或公共安全、公共秩序、保护公

<sup>7</sup> 同上，第 22 段。

<sup>8</sup> 例如见，Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段；Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段；Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2257/ 2013-CCPR/C/124/D/2334/2014)，第 7.5 段；人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 34 段。

<sup>9</sup> 例如见，Korol 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.5 段。

<sup>10</sup> 同上；另见 Toregozhina 诉哈萨克斯坦，第 7.3 段。

<sup>11</sup> 见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

<sup>12</sup> CCPR/C/MAR/CO/6，第 45 段；CCPR/C/GMB/CO/2，第 41 段；非洲人权和民族权委员会，《非洲结社和集会自由准则》，第 71 段。

<sup>13</sup> Poliakov 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.3 段。

<sup>14</sup> CCPR/C/JOR/CO/5，第 32 段。

共卫生或道德或保护他人权利和自由的利益。在这种情况下，在没有任何其他相关资料或解释的情况下，委员会得出结论认为，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。

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，采取适当步骤向提交人提供适当的补偿，包括偿还所产生的任何法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会重申，缔约国应审查其立法，以确保可在缔约国充分享有《公约》第十九条和第二十一条规定的权利，包括组织和举行和平(包括自发)集会、会议、游行、抗议和示威的权利。

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。

---