

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
2 October 2019
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
2416/2014 号来文的意见* **

来文提交人: Bakytgul Suleymenova(由律师 Bakhytzhan Toregozhina 代理)

据称受害人: 提交人

缔约国: 哈萨克斯坦

来文日期: 2014 年 5 月 10 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条(现为第 92 条)作出的决定, 已于 2014 年 6 月 10 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 7 月 17 日

事由: 因行政违规行为而逮捕和定罪; 因开展未经许可的群体活动而处以罚款

程序性问题: 用尽国内补救办法; 证实指称。

实质性问题: 结社自由; 表达自由; 公正审判权

《公约》条款: 第十四条、第十九条第二款和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条

* 委员会第一百二十六届会议(2019 年 7 月 1 日至 26 日)通过。

** 参加审查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·科里斯、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、巴马里阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达、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 Bakytgul Suleymenova,¹ 哈萨克斯坦公民, 1959 年出生。她称, 缔约国侵犯了她在《公约》第十四条、第十九条第二款和第二十一条之下的权利。《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 10 月 1 日, 提交人与约 200 名其他人一同抵达阿斯塔纳,² 聚集在政府大楼前, 打算向哈萨克斯坦总统递交请愿书。请愿书涉及哈萨克斯坦的住房问题以及银行和贷款的不诚信问题。这次上访由社会运动“把住房留给人民”筹划。上访事宜通过互联网和电报通知政府。

2.2 同日, 两名官员(其中一人是区域发展部第一副部长)向人群讲话, 并承诺在午饭前宣布主管机构的决定。人群继续在政府大楼附近和平集会。到下午 4 时, 仍没有政府官员露面, 人群开始高呼: “纳扎尔巴耶夫, 帮帮我们!” 此后, 警察开始逮捕人员, 并将他们带到阿斯塔纳不同的内政部门。

2.3 提交人是遭到逮捕的人之一。同日, 她被带到阿斯塔纳区际特别行政法院。根据《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》和《行政犯罪法》³ 第 373 条第 3 款, 她被认定有罪, 罪名是参加未经许可的群体活动, 并被勒令缴纳 18,520 坚戈(合 50 美元)罚金。

2.4 2013 年 10 月 3 日, 提交人就行政法院的决定向阿斯塔纳市法院提出上诉; 但她的上诉于 2013 年 10 月 21 日被驳回。

2.5 随后, 她根据监督复审程序提出了两项申诉, 对 2013 年 10 月 1 日的判决提出异议, 一项于 2014 年 1 月 22 日向阿斯塔纳检察院提出, 另一项于 2014 年 3 月 14 日向总检察长办公室提出。她的请求于 2014 年 2 月 24 日被阿斯塔纳检察院驳回, 并于 2014 年 4 月 24 日被总检察长办公室驳回。她解释说, 她已用尽一切可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称, 缔约国侵犯了她在《公约》第十四条、第十九条第二款和第二十一条之下的权利。政府知道群众会向总统递交请愿书, 但主管机构对集会者置之不理, 未能与群众适当沟通。提交人认为, 向总统呼吁和提请他注意社会问题的权利不能被视为非法。在政府大楼附近举行的集会是和平集会, 并未对维护国家安全或公共安全、或维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由构成威胁。此外, 群众被要求在政府大楼附近等候决定。然而, 群众的请求被无视, 人们被警察暴力逮捕, 并被处以罚款或行政拘留。

3.2 提交人称, 在她的案件中, 对她定罪和实施行政处罚的原因是, 她在未经地方主管机构允许的情况下举行公共集会。她坚持认为, 在这种情况下, 对她的定罪构成限制她的集会自由。她称, 上述限制不符合《公约》第二十一条。

¹ 提交人是一名民间社会活动家, 是社会运动“把住房留给人民”的成员。

² 2019 年 3 月 27 日, 阿斯塔纳更名为努尔苏丹。

³ 非官方译文见 http://adilet.zan.kz/eng/docs/K010000155_。

3.3 提交人指出，根据委员会的判例，对集会自由权的任何限制必须在《公约》第二十一条所允许的限制范围之内。她称，警察和法院未就限制她集会自由的做法提供任何理由，因此，对她实施行政处罚构成不当限制她的集会自由权，而这种权利受到《公约》第二十一条保障。

3.4 提交人请委员会敦促缔约国追究侵犯她权利的责任人的责任，并对她所遭受的精神损害作出补偿；确保消除对集会自由和表达自由的不合理限制，并确保有关立法符合《公约》第十九条第二款和第二十一条；以及保证组织和平集会和表达见解不会招致处罚。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 在 2015 年 1 月 28 日的普通照会中，缔约国提交了关于可否受理的意见，认为根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文不可受理且没有根据。缔约国称，《行政犯罪法》第 40 条规定了一项特殊程序，提交人本可以据此请求总检察长就她的行政案件在最高法院启动监督复审程序。提交人未诉诸这一程序，因此未能用尽国内补救办法。

4.2 缔约国回顾，《公约》第十九条和第二十一条规定的权利可以受到某些限制。缔约国称，和平集会自由在哈萨克斯坦不受禁止，但解释说，组织集会必须遵守特定程序。缔约国提及《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》第 2 条、第 7 条和第 10 条，其中规定：组织者举行集会，应当请求地方行政机关予以许可；地方机关可以禁止具有非法目的或者行为威胁公共秩序和公民安全的群体活动；地方机关还可以为举办群众活动设定额外要求。提交人并未取得这种许可。因此，她因违反举行集会的程序而受到处罚。

4.3 缔约国称，国内法院认真评估了提交人关于她并未实施任何非法行为的指称，并认定这些指称没有根据。法院考虑到提交人案件的情况，认定所适用的处罚在《行政犯罪法》第 373 条第 3 款规定的范围之内。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2015 年 2 月 3 日，提交人对缔约国的意见提出质疑，认为这些意见没有根据。提交人称，已经用尽了一切可用的国内补救办法，包括请求总检察长办公室在最高法院启动监督复审程序，尽管这并不是一种有效的补救办法。她强调，缔约国的这一论点没有说服力。

5.2 提交人称，尽管根据缔约国的说法，《公约》第十九条和第二十一条之下的权利在哈萨克斯坦得到保障，且只能在某些情况下加以限制，但缔约国未解释为什么有必要对她处以罚款。

5.3 提交人说，法院违反了《公约》第十四条，有失公正，无视提交人的复审请求，并且忽视了《公约》的规定。

缔约国关于案情的意见

6. 2015 年 4 月 17 日，缔约国提交了关于案情的意见。缔约国认为，在本案中，并未发生侵犯提交人在《公约》第十四条、第十九条和第二十一条之下权利的情况。缔约国还重申其认为申诉不可受理。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 2015 年 5 月 22 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。她称，根据缔约国承担的国际义务，对集会自由的任何限制都应当是相称的，并应当根据每一个案的具体情况加以适用，主管机构在组织公共活动过程中的参与应当减少到最低限度，主管机构强行限制集会应当作为最后手段。提交人称，缔约国忽视并违反了这些原则。

7.2 提交人回顾了和平集会自由权和结社自由权特别报告员的意见，即法律是人民意志的表达，因此以为为人民服务为宗旨。法治意味着个人可以自由享有其人权，而无需事先取得国家主管机构的许可(A/HRC/29/25/Add.2, 第 91 段)。

7.3 申诉人还重申她的下述指称：她在《公约》第十四条、第十九条第二款和第二十一条之下的权利遭到侵犯。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

8.1 在审议来文所载的任何指称之前，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 委员会已按照《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，确定同一事件不在依照另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到，提交人称已经用尽一切可用的国内补救办法。委员会还注意到缔约国认为，提交人未请求检察长在最高法院启动监督复审程序，因此她并未用尽国内补救办法。在这方面，委员会注意到，提交人于 2014 年 1 月 22 日和 2014 年 3 月 14 日向总检察长办公室提交了两项启动监督复审程序的请求。她的请求于 2014 年 2 月 24 日被阿斯塔纳检察院驳回，并于 2014 年 4 月 24 日被总检察长办公室驳回。委员会进一步回顾其判例，其中指出，针对业已生效且系由法官或检察官自由裁量的法庭判决向法院或检察院提出复审请求，构成特殊补救办法，缔约国必须证明就案件的情形而言，此类请求有提供有效补救的合理可能。⁴ 在本案中，委员会注意到，缔约国并未证明根据监督复审程序提出的复审请求在涉及表达自由和集会自由的案件中有成功先例。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。

8.4 委员会注意到提交人称，她在《公约》第十四条之下的权利遭到侵犯，因为国内法院在审理她的案件时存在偏见并采用了控诉方式。然而，在案卷中没有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她的指称。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，这一部分来文不可受理。

⁴ 见《Gelazauskas 诉立陶宛案》(CCPR/C/77/D/836/1998), 第 7.2 段；《Sekerko 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/109/D/1851/2008), 第 8.3 段；《Alekseev 诉俄罗斯联邦案》(CCPR/C/109/D/1873/2009), 第 8.4 段；《Lozenko 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/112/D/1929/2010), 第 6.3 段；《Sudalenko 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/115/D/2016/2010), 第 7.3 段；《E.Z. 诉哈萨克斯坦案》(CCPR/C/113/D/2021/2010), 第 7.3 段；《Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/118/D/2139/2012), 第 7.3 段；和《Sviridov 诉哈萨克斯坦案》(CCPR/C/120/D/2158/2012), 第 9.3 段。

8.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实她根据《公约》第十九条第二款和第二十一条提出的指称。因此，委员会宣布这些指称可予受理，并着手审议案情。

审议案情

9.1 委员会依照《任择议定书》第五条第一款规定，结合各当事方提供的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到，提交人称，缔约国因她参加和平活动而对她处以行政罚款，侵犯了她的表达自由权和集会权。提交人称，她在和平抗议中遭到逮捕，这次抗议是为“直接和立即”回应主管机构未履行承诺，就有关侵犯住房权的请愿作出决定的做法。缔约国认为，提交人被逮捕是因为参加了未经许可的公共活动。

9.3 委员会注意到，因提交人通过参加公共抗议活动表达意见而对她实施处罚，有碍她行使《公约》第十九条第二款所保障的接受及传播各种消息及思想的权利。委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许施加某种限制，但此种限制以经法律规定，且为尊重他人权利或名誉以及保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化所必要者为限。委员会提及其关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出，见解自由和言论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。它们是充分自由和民主社会的奠基石。对行使这些自由的任何限制必须符合关于必要性和相称性的严格检验标准。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必须与所指特定需要直接相关。委员会回顾指出，缔约国必须证明，对提交人在第十九条之下权利的限制是必要的和相称的。⁵

9.4 委员会回顾，《公约》第二十一条所保障的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，在民主社会中不可或缺。⁶ 这项权利意味着，可以在公共场所组织和参加和平集会。集会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，且不得限制此种权利，除非这种限制是：(a) 依法律之规定；且(b) 为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要者。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，而不能谋求对该项权利加以不必要或不相称的限制。⁷ 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权利构成不相称的障碍。⁸

9.5 委员会注意到，要求将和平集会议计划通知主管机构，或者要求为这类公共活动取得许可(如果可顺理成章地给予这种许可)，如果其适用符合《公约》规定，本身并不违反第二十一条。同时，一般而言，不应实施主管机构在是否准许集会方面拥有广泛酌处权的审批制度(CCPR/C/MAR/CO/6, 第 45-46 段；和

⁵ 例如见《Pivonos 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/106/D/1830/2008), 第 9.3 段；和《Olechkevitch 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/107/D/1785/2008), 第 8.5 段。

⁶ 例如见《Korol 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/117/D/2089/2011), 第 7.5 段。

⁷ 同上。

⁸ 见《Poplavny 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/115/D/2019/2010), 第 8.4 段。

CCPR/C/GMB/CO/2, 第 41-42 段)。在采用通知或审批程序的情况下, 无论如何不应过于繁琐。⁹ 根据第二十一条第二句, 即使集会属于未发出通知和未提交许可请求的情况, 对和平集会权的任何干涉也必须有正当理由。

9.6 委员会注意到提交人称, 缔约国主管机构或法院未证明, 因提交人参加和平集会(尽管未经许可)而对她处以行政罚款是正当的。委员会还注意到缔约国提出的意见, 即对提交人的限制是根据《行政犯罪法》和《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》的规定实施的。委员会还注意到缔约国认为, 要求提交请求是为维护公共秩序以及保障其他公民的权利和自由。然而, 委员会将进一步注意到提交人称, 尽管有关限制可能符合国内法, 但在民主社会中, 将她逮捕和定罪并非为追求缔约国援引的合法目的所需的必要限制。提交人进一步认为, 针对一项重要问题(主管机构无视公民的住房问题以及银行和贷款的不诚信问题)的抗议以和平方式进行, 并未伤害或危害任何人或物。

9.7 委员会注意到, 缔约国仅援用了关于公共活动的法律规定(要求在活动前 10 天提出请求, 并取得地方行政机关许可), 这本身已对和平集会权构成限制。为遵守《公约》, 对有关权利的限制即使是依据国内法, 也必须符合《公约》第二十一条第二句规定的标准。委员会注意到, 缔约国未证明, 因提交人参加和平公共抗议对她处以行政罚款是民主社会中追求合理目的的必要举措或者与这种目的相称, 符合《公约》第二十一条第二句的严格要求。出于上述理由, 委员会得出结论认为, 缔约国违反了《公约》第二十一条。

9.8 同样, 鉴于缔约国限制了提交人的表达自由, 而未提供任何相关资料证明所施加的限制符合《公约》第十九条第三款的规定, 委员会得出结论认为, 提交人在《公约》第十九条第二款之下的权利遭到侵犯。

10. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款采取行动, 认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十九条第二款和第二十一条的情况。

11. 根据《公约》第二条第三款(子)项, 缔约国有义务向提交人提供有效的补救。这要求缔约国对《公约》权利遭到侵犯的个人提供充分赔偿。因此, 除其他外, 缔约国有义务采取适当步骤, 为提交人提供适当的补偿, 并偿还她已支付的任何法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤, 以防止今后发生类似的违约情况。在这方面, 委员会重申, 根据《公约》第二条第二款之下的义务, 缔约国应当审查其立法, 以期确保在缔约国可以充分享受《公约》第十九条之下的表达自由权, 包括组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威。

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, 而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人均享有《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, 还请缔约国公布本《意见》, 并以缔约国官方语言广泛传播。

⁹ 例如见《Poliakov 诉白俄罗斯案》(CCPR/C/111/D/2030/2011), 第 8.3 段。