

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
9 May 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 4 款通过的关于
第 2309/2013 号来文的意见* **

来文提交人: Anar Abildayeva (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: 2013 年 7 月 5 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条做出的决定, 已于 2013 年 12 月 6 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 3 月 29 日

事由: 提交人因参与和平集会而遭受惩处

程序性问题: 用尽国内补救办法; 证实申诉

实质性问题: 见解和言论自由; 集会自由

《公约》条款: 第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一二五届会议(2019 年 3 月 4 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、伊力泽·布兰茨·克里斯、克里斯托弗·阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、赫里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、何塞·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 Anar Abildayeva 系哈萨克斯坦国民，出生于 1992 年。她称缔约国侵犯了她根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。提交人由律师代理。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对哈萨克斯坦生效。

提交人陈述的事实

2.1 2012 年 6 月 15 日，提交人与其同事一起参加了一次公开抗议活动，抗议同日早些时候戏剧导演 Bolat Atabaev 和记者 Zhanbolat Mamai 被捕。由于抗议是对逮捕的自发紧急反应，因此未向市政当局申请批准。

2.2. 2012 年 6 月 28 日，阿拉木图地区间特别行政法院根据《行政犯罪法》第 373(3)条判决提交人犯有行政罪行。法院认定，提交人参加了未经批准的集会，违反了关于组织和举行和平集会、集会、游行、纠察和示威的法律。由于提交人在同年稍早触犯类似的罪行，法院将她判处 10 天的行政拘留。

2.3. 2012 年 7 月 4 日，提交人向阿拉木图上诉法院提出上诉。提交人参照《公约》第十九条，坚持认为，她被捕只是因为表达了自己的意见。她默认她没有遵守必须在举行抗议前 10 天申请批准的规则，但辩称这是因为急需对戏剧导演和记者被捕做出反应。她强调，抗议是和平的，未对公共秩序或安全、保护健康或道德或他人的权利或自由构成任何威胁。

2.4 2012 年 7 月 5 日，阿拉木图上诉法院确认了行政法院的判决，驳回了提交人的上诉，认定她未能按照《和平集会、集会、游行、纠察和示威的组织 and 安排法》的要求获得集会批准。2012 年 7 月 19 日，提交人向总检察长办公室提出请求，要求最高法院对行政法院的决定进行监督复审。她的请求被转交给阿拉木图市检察官办公室，该办公室于 2013 年 5 月 20 日予以驳回。提交人于 2013 年 5 月 23 日向总检察长办公室提交了另一份监督复审请求。她的请求于 2013 年 6 月 28 日被驳回。

2.5 提交人提出，当局继续对言论自由和集会自由采取限制性做法，要么禁止组织和平集会，要么只批准在郊区特别指定的偏远地方组织和平集会。此外，由于要求在举行集会前 10 天提交批准请求，对紧急情况做出反应的任何自发的集会都不可能举行。

申诉

3.1 提交人称，她因在和平集会上表达意见而被无理逮捕并被判处 10 天的行政拘留，侵犯了她根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

3.2 提交人请委员会敦促缔约国追究侵犯其权利的责任人的责任，并为她 10 天的行政拘留提供赔偿；确保取消对集会自由的不合理限制，并确保相关法律符合《公约》第二十一条；并保证组织和平集会不会导致惩罚。

缔约国对可否受理与案情的意见

4.1 在 2013 年 1 月 23 日的普通照会中，缔约国提交了意见，辩称根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不可受理，且证据不足。缔约国认为，《行政犯罪法》第 40 条规定了一个例外程序，根据该程序，提交人本来可以要求总检察长向最高法院对其行政案件进行监督复审。提交人没有利用这一程序，因此没有用尽国内补救办法。

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。缔约国虽然指出和平集会自由在哈萨克斯坦未被禁止,但解释说,举行集会需要遵循一定的程序。缔约国提到《和平集会、集会、游行、纠察和示威的组织安排法》第 2 条,根据该条,集会组织者应向地方行政当局申请批准才能举行集会。根据该法第 9 条,不遵守此类程序的规定将承担责任。提交人未获得必要的批准。因此,她受到制裁,不是因为表达自己的意见,而是因为违反了举行表达自己意见的集会的程序。

4.3 国内法院仔细评估了提交人关于她没有触犯任何非法行为的说法,认为她的说法没有根据。法院考虑了提交人案件的案情,适用的制裁在《行政犯罪法》第 373(3)条规定的限度内。

提交人对缔约国关于可否受理和案情意见的评论

5.1 2014 年 2 月 20 日,提交人对缔约国的意见发表了评论。她指出,尽管缔约国认为《公约》第十九条和第二十一条规定的权利在哈萨克斯坦得到保障,只能在某些情况下加以限制,但缔约国没有解释为什么有必要对她进行 10 天的行政拘留。为了抗议她被拘留,她在拘留期间进行了绝食。

5.2 提交人认为,她是因为表达不符合官方国家政策的政治观点而受到惩罚。她声称,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相称,并考虑到每个案件的具体情况;当局对组织公共活动过程的干预应减少到最低限度;通过武力制止集会应该作为最后手段。提交人称,缔约国无视并违反了这些原则。

5.3 提交人声称已经用尽所有可用的国内补救办法,包括向总检察长办公室提出请求,要求最高法院启动监督复审。

缔约国的补充意见

6. 2014 年 5 月 19 日,缔约国重申了其初步意见。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前,委员会必须根据其议事规则第 93 条,决定该来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 按照《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解决程序的审查之中。

7.3 委员会注意到提交人声称所有可用的国内补救办法已经用尽。委员会还注意到缔约国的意见,即提交人没有要求总检察长向最高法院提出监督复审程序,因此没有用尽国内补救办法。在这方面,委员会注意到,提交人于 2012 年 7 月 19 日和 2013 年 5 月 23 日向总检察长办公室提交了启动监督审查的请求。阿拉木图市检察官办公室于 2013 年 5 月 20 日驳回了她的请求,总检察官办公室于 2013 年 6 月 28 日驳回了她的请求。委员会还回顾其判例,根据该判例,向法院或检察官办公室提出请求,要求对已经生效并取决于法官或检察官酌处权的法院裁决进行复审,是一种特殊的补救办法,同时缔约国必须表明,在本案情况下,

为提供有效的补救办法这种请求有合理的前景。¹ 然而，缔约国没有表明，监督审查程序下的请愿已可以适用于言论和集会自由案件。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不妨碍它审议本来文。

7.4 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了她根据《公约》第十九条和第二十一条提出的申诉。因此，委员会宣布来文可以受理，并着手审议案情。

审议案情

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方提交的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到提交人称，缔约国因她举行和平集会而对她判处 10 天的行政拘留，侵犯了她的言论自由和集会自由权利。委员会还注意到，缔约国称，提交人是因未经地方当局批准就组织公共活动而被判行政拘留的，而不是因为表达意见被判处行政拘留的。

8.3 委员会注意到，制裁提交人通过参加公开抗议表达意见，妨碍她受《公约》第十九条第 2 款保护的传递各种消息和思想的权利。因此，委员会必须决定，根据第十九条第 3 款规定的限制之一，是否允许对提交人施加这些限制。

8.4 委员会提及其关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，根据该意见，见解自由和言论自由是人全面发展不可或缺的条件。这些自由对任何社会都是必不可少的，并且是每个自由民主社会的基石(第 2 段)。委员会回顾，根据《公约》第十九条第 3 款，某些限制只能在法律规定的情况下适用，而且是为 (a) 尊重他人的权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共健康或道德所必需。对行使这种自由的任何限制都必须经过严格的必要性和相称性的检验。限制必须仅适用于规定的那些目的，并且必须与规定的特定需要直接相关。² 委员会忆及，对言论自由的任何限制不得具有过分的性质，也就是说，它必须是可能实现相关保护功能的措施中侵入性最小的，并且与寻求保护的利益相称。委员会进一步回顾，缔约国有责任证明对第十九条规定的权利的限制是必要和相称的。³ 缔约国辩称，提交人违反了取得集会批准的程序，但没有对提交人的指控作出其他回应。特别是，缔约国没有试图证明对提交人的拘留与合法政府目标相称。委员会认为，在这种情况下，根据《公约》第十九条第 3 款规定的条件，缔约国没有理由禁止提交人。因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第 2 款享有的权利受到了侵犯。

¹ 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；Gelazauskas 诉立陶宛(CCPR/C/77/D/836/1998)，第 7.4 段；Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段；E.Z.诉哈萨克斯坦，(CCPR/C/113/D/2021/2010)，第 7.3 段；和 Sviridov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/120/D/2158/2012)，第 9.3 段。

² 见第 34 号一般性意见，第 22 段。

³ 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；和第 34 号一般性意见，第 34 段。

8.5 关于提交人指控她根据《公约》第二十一条享有的权利受到侵犯，委员会回顾，和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人的意见和见解至关重要，也是民主社会不可或缺的。这项权利意味着有可能在公共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，对此项权利不得加以限制，除非限制是：(a) 按照法律加以限制；(b) 并且是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保护他人的权利和自由而必须施加的限制。⁴ 当缔约国为了调和个人的和平集会权利和上述普遍关注的利益而施加限制时，应以促进这项权利为指导，而不是寻求对这项权利实施不必要或不相称的限制。⁵ 因此，缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条保护的这项权利的理由。⁶

8.6 委员会注意到，提交人声称，缔约国没有理由因她参加了一次和平、但未经批准的集会而对她实施行政拘留，规定在举行集会前 10 天提交批准申请意味着法律不允许自发集会。委员会还注意到，缔约国称，对提交人施加的限制符合《行政犯罪法》和《和平集会、集会、游行、纠察和示威组织和进行法》的规定。

8.7 委员会注意到，它在以前的一些来文中处理过与缔约国相同法律和做法相关的类似案件。⁷ 委员会再次注意到，缔约国没有试图证明，按照《公约》第二十一条的要求，提交人因参与和平公众抗议而对其进行行政拘留是民主社会中所必需的，并且与国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保护他人权利和自由的利益相称。缔约国也未能证明为什么自发集会不受保护。对有关权利的限制，即使是国内法允许的，也必须根据这些标准证明是合理的。因此，委员会得出结论认为，缔约国侵犯了提交人依《公约》第二十一条享有的权利。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，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 2 款和第二十一条享有的权利。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)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，缔约国有义务向提交人提供适当的赔偿，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，根据《公约》第二条第 2 款规定的义务，缔约国应审查其立法，以确保在缔约国可以充分享受《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集会、集会、游行、纠察和示威的权利。

⁴ 例如见，Korol 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.5 段。

⁵ 同上；以及 Toregozhina 诉哈萨克斯坦，第 7.3 段。

⁶ 见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

⁷ 例如见，Toregozhina 诉哈萨克斯坦。

11. 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》并以缔约国官方语文广为散发。
