



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
4 May 2018
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 2270/2013 号和第 2851/2016 号来文的意见*、**

来文提交人： 穆罕默德·纳希德(Mohamed Nasheed)(第 2270/2013 号来文由律师 Hassan Latheef 和 Farah Faizal 代理；第 2851/2016 号来文由律师 Jared Genser 和 Nicole Santiago 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 马尔代夫共和国

来文日期： 2013 年 7 月 8 日(第 2270/2013 号来文)和 2016 年 10 月 7 日(第 2851/2016 号来文)(首次提交)

参考文件： 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定，已分别于 2013 年 7 月 17 日(关于第 2270/2013 号来文的决定)和 2016 年 11 月 15 日(关于第 2851/2016 号来文的决定)转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期： 2018 年 4 月 4 日

事由： 参与总统选举

程序性问题： 同一事项由另一国际调查程序审议；证实申诉

实质性问题： 公平审判；结社自由；被选举权

《公约》条款： 第十四条、第二十二、第二十五条

《任择议定书》条款： 第二条和第五条第 2 款(子)项

* 委员会第一二二届会议(2018 年 3 月 12 日至 4 月 6 日)通过。

** 参加审议该来文的委员会委员有：亚赫·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、赫里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、巴玛利亚姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。



1.1 来文提交人穆罕默德·纳希德(Nasheed Mohamed)系马尔代夫国民，生于1967年5月17日。提交人申诉缔约国侵犯了其根据《公约》第十四条、第二十二條、第二十五條享有的权利。《任择议定书》于2006年12月19日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2013年7月16日，根据议事规则第92条，委员会由新来文和临时措施问题特别报告员代表，决定不就第2270/2013号来文授予临时措施。

1.3 2018年4月4日，根据议事规则第94条第二款，委员会鉴于第2270/2013号和第2851/2016号来文在事实和法律上的重大相似性，决定将两案合并审理，以便作出决定。

提交人陈述的事实

2.1 提交人系马尔代夫民主党领袖，于2008年10月成为马尔代夫首位民选总统。2009年，缔约国首次举行了多党议会选举。败选前总统的支持者占据了议会大多数席位。提交人指出，为了确保民主，他的行政当局努力推行了政治改革。但是，司法机构受忠于前总统而不愿推动司法改革的法官影响，基本上保持未变。提交人就此强调，2008年《宪法》规定了设立一个独立司法机构的机制，设立时间为《宪法》通过后两年之内。他还强调，对其指定改革至关重要的一项内容是撤销一些不合格的法官。司法事务委员会负责评估现任法官资格，并在两年期结束时予以重新任命。截至2010年8月7日，司法事务委员会重新任命了前总统时期所任命的197名法官和地方法官中的191名。¹

2.2 2012年1月16日，马累刑事法院首席法官A.M.因严重渎职投诉而遭马尔代夫国防军拘留。提交人指出，这一拘留之后，行政机关与司法机构之间的紧张关系骤然升级，政治反对派便利用这一紧张关系向他发难，指控他作为马尔代夫国防军总司令命令时任国防部长拘留了A.M.法官。对该法官的拘留还导致了马尔代夫一段时期的内乱。

第2270/2013号来文

2.3 提交人指出，2012年2月7日，在针对他本人的暴力威胁下，以及在政敌制造的国内动荡中，他被迫辞职，实际上是忠于前总统的警察和军队人员与副总统串通，强迫他交出了权力，由副总统接任了总统职位，完成剩余任期，于2013年11月届满。他称，他被迫辞职的原因还在于对拘留首席法官的争议极大。提交人被拘留当天，刑事法院首席法官获释。随后某日，提交人也获释了。

2.4 2012年10月9日，提交人在Fares-Maathodaa岛从事竞选活动时被捕，随后被带到Dhoonidhoo监狱，受到据《刑法》第81条²提出的指控，被控因下令拘留首席法官而涉嫌滥用职权。提交人认为，这是企图阻止他为2013年11月的

¹ 见A/HRC/23/43/Add.3，第23和50段；英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“起诉马尔代夫前总统穆罕默德·纳希德：英格兰和威尔士律师公会人权委员会第二独立法律意见工作组报告”，第7页。

² 第81条规定：“任何公职人员利用其职权而违法拘留或逮捕无辜人士的即属犯罪。对此种犯罪人员应处以三年以下流放或监禁，或二千罗菲亚以下的罚款。”

总统选举成功开展竞选活动，他后来获释了。但在那之后，提交人遭到恶意对待，并不断受到当局骚扰。

2.5 某日，司法事务委员会在 Hulhumalé治安法院(以下简称治安法院)内设立了一个特别法庭，并任命了三名特别法官，对提交人进行审判。提交人坚持认为，司法事务委员会受各执政党、政府盟友及司法机构人员掌控。

2.6 2012年11月4日，提交人向马尔代夫高等法院提出了申请，除其他外，对治安法院的资格与合法性以及治安法院为审判他所设立的特别合议庭的构成提出了质疑，因为特别合议庭无宪法依据，并非有效法庭。³ 此后，他还向民事法院提出了申请，要求对总检察长针对他向治安法院、而非马累刑事法院提起刑事诉讼的决定进行司法复审。最后，提交人声称，从未有人根据《刑法》第81条提出过任何起诉，依据该条对他的指控具有歧视性。

2.7 与此同时，另有一宗与提交人无关的案件，自2011年便提交了民事法院，其中所涉的治安法院权限和合法性问题至今仍悬而未决。经司法事务委员会申请，最高法院接管了民事法院正在审理的这一案件后，命令高等法院将对提交人案件的审理延期到最高法院作出判决后。

2.8 2012年12月5日，最高法院多数意见认定，治安法院系依法设立，可以履行法院职能。最高法院指出，Hulhumalé虽依《权力下放法》(第7/2010号法律)被视为马累的一个行政区，但其本身人口众多，而这样一个岛屿却无高级法院，故而设立治安法院的理由正当合理，否则，Hulhumalé居民就不得不到另一个岛屿去解决他们的法律纠纷。既然《司法法》(第22/2010号法律)规定正义的执行应当平等，应当基于同等原则，那么有什么法律依据要歧视 Hulhumalé居民呢？所以，该治安法院是一个“合法的法院”。提交人指出，为此案投下决定性一票的是最高法院首席法官，而他恰恰也是设立治安法院这一机构的司法事务委员会主席。

2.9 提交人某日向高等法院指出，针对他的刑事诉讼是出于政治动机，并要求为了公共利益将诉讼延期到2013年9月的总统选举之后。但高等法院于2013年2月4日表示，它必须遵循最高法院关于治安法院“合法性”的裁决，因而驳回了提交人2012年11月4日的异议。在此判决后几小时内，法院便签发了对提交人的传票，传唤他于2013年2月10日到该治安法院出庭。提交人没有出庭，法院便签发了他的逮捕令。

2.10 2013年3月5日，提交人正要按计划踏上竞选之旅时遭到了逮捕，随后被关押在 Dhoonidhoo 监狱。提交人申诉，这次的逮捕以及2012年10月9日的逮捕都正好在他的竞选旅行时。

³ 除其他外，提交人称，对他的审判已移交远离马累岛的 Hulhumalé治安法院。但 Hulhumalé岛属于刑事法院管辖下的马累行政区域的一部分；而且，按照《宪法》第141(a)条的要求，在无议会法案的情况下设立治安法院不符合《宪法》。该治安法院由司法事务委员会设立，而根据《宪法》第157(a)条和第159条以及《司法事务委员会法》(第10/2008号法律)第21条规定，司法事务委员会并无这样一项权力。此外，提交人认为，该治安法院合议庭由三名特别法官组成，而司法事务委员会对他们的任命并不合法。

2.11 2013 年 3 月 6 日，提交人被带到治安法院。他请求将他的审判延期到 2013 年 11 月的选举之后。法院拒绝了这一请求，理由是提交人不能被视为总统候选人，因为选举委员会 2013 年 7 月才正式宣布候选人。

2.12 2013 年 3 月 24 日，提交人向高等法院提交了一份请愿书，再次请求将审判延期至选举结束之后。2013 年 3 月 31 日，高等法院中止了治安法院对提交人的审判，等待有关治安法院组成合法性的裁断。提交人申诉道，他曾多次请求前往马尔代夫的各个岛屿以及出国，均遭到治安法院和移民部等政府机构拒绝；2013 年 5 月 29 日，一场庭审在预定开始时间前三小时被取消，原因是有一名现任法官在最后一刻休假了，而提交人为此不得不中断了一次竞选之旅；他试图索要一份庭审时间表，但没人为他提供。

2.13 2013 年 7 月，指控提交人逮捕和拘留首席法官的刑事诉讼中止，且未进一步审理。提交人称，在向委员会提交第 2270/2013 号来文时，国内补救办法已无效，原因是司法机构缺乏独立性且已政治化。

2.14 2013 年 11 月，总统选举如期举行。提交人以微小差距输给了现任总统。

第 2851/2016 号来文

2.15 2015 年 2 月 16 日，总检察长撤销了对提交人中止的刑事指控。然而，2015 年 2 月 22 日，提交人因新的恐怖主义指控遭到逮捕，依据是《1990 年防止恐怖主义法》第 2(b)条。⁴ 他被控涉嫌在 2012 年 1 月 16 日对刑事法院首席法官的逮捕和拘留中发挥了作用。

2.16 第二天，即 2015 年 2 月 23 日，马累刑事法院对提交人开庭审判。提交人申诉，其司法程序不符合正当程序，而且法院明显缺乏公正。为了说明这一点，他指出，诉讼第一天，他的律师因未能按要求提前两天前向法院登记而被禁止出庭，尽管事实上这根本不可能，因为提交人前一天刚刚被捕。提交人要求延期 10 天，以便他的律师可以准备辩护，但他的请求被草率地驳回了。所有起诉证据均被扣留，直至正式提交法院时才公开。但出示证据时，并无证据显示提交人确实下令逮捕马累刑事法院首席法官，亦无任何论据解释为何将一场合法逮捕定性为“恐怖主义”。提交人交叉询问证人的机会受到限制，且不允许他传召证人为他辩护。面对这些挑战，他的律师于 2015 年 3 月 8 日认为不得不退出该案，认为他们如果继续为他代理，将违反适用的职业责任规则。法院无视提交人需要新律师的一再请求，而继续进行审讯。2015 年 3 月 13 日，提交人在被捕和受到指控后不足三个星期，便被定罪并被判处了 13 年监禁，且不得假释或监督释放。提交人指出，做出裁断的唯一依据是检察官提出的证据。

2.17 尽管提交人的律师于 2015 年 3 月 15 日以书面形式表示打算上诉，但刑事法院直到 2015 年 3 月 24 日——即裁断后 11 天——才向他们提供庭审记录。因此，提交人实际上无法在《司法法》规定的 10 天期限内提起上诉。

⁴ 该法第 2 条列出了应被解释为恐怖主义的行为和活动。第 2(b)条规定，这些行为和活动包括“诱拐或绑架个人或劫持人质的行为或意图”。第 6(b)条规定如下：对任何被判犯有恐怖主义罪但未造成生命损失的人，应判处 10 至 15 年监禁或流放。对同谋犯罪的，应予以同等处罚。对被判教唆犯罪和(或)知悉该等信息的人，应判处 3 至 7 年的监禁或流放。

2.18 2015年3月30日，人民议会通过了《监狱和假释法修正案》，⁵ 禁止任何囚犯担任政党领导职务。

2.19 2015年4月，提交人将其案件提交了任意拘留问题工作组。2015年9月4日，该工作组认为，剥夺提交人自由的行为违反了《公约》第九条、第十四条、第十九条、第二十二和二十五条的，为任意剥夺自由，请该缔约国采取必要补救措施，对提交人的境况予以补救。⁶ 该工作组认为，适当的补救措施应为立即释放提交人，并根据《公约》第九条第5款予以赔偿。

2.20 2015年9月，总检察长未经提交人请求代其向最高法院提起了上诉。提交人的回应是于2015年12月20日向最高法院提出了自己的上诉。然而，最高法院只受理了总检察长的上诉。2016年6月27日，最高法院确认了对提交人的定罪。提交人指出，最高法院对他提出的任何理由均不予理睬。最高法院认定提交人在刑事诉讼期间有充足的时间准备辩护，而实际上他从检察官提出新的恐怖主义指控到定罪只有19天时间。法院的推理是，自2012年以来，提交人以及从初次刑事诉讼起便为他代理的律师都知道他被控非法拘留一名首席法官。

2.21 提交人表示，多个国际组织、国家和著名非政府组织都对其案件缺乏公平审判表达了关切。⁷ 正是在国际压力下，提交人才于2016年1月获释就医，被准许前往大不列颠及北爱尔兰联合王国接受治疗。2016年5月19日，联合王国为提交人提供了政治庇护。提交人还指出，他第二次向委员会提交来文时尚未获得减刑，依然被视为恐怖主义罪犯，对他自由的一切其他限制均有效，包括限制他参加政治选举的权利。结果是，他依据《宪法》被剥夺竞选公职资格16年，同时根据《监狱和假释法》修正案被禁止担任政党领导职务。

2.22 提交人申诉，缔约国现有的所有国内补救办法均已用尽。截至向委员会提交第2851/2016号来文时，最高法院尚未决定是否对提交人提起的上诉授予许可。鉴于提交人案件已经持续了很长时间，以及案件中错综复杂的图谋，法院很可能不会授予许可。

⁵ 第14/2013号法律。该法第63条规定：“除作为政党和(或)组织一般成员之外，被判犯罪或正在服役的任何人在其刑期内均无权在所述政党和(或)组织中担任职务或参加其开展的任何活动。”

⁶ 见A/HRC/WGAD/2015/33，第97-98段。

⁷ 提交人指联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)题为“对马尔代夫前总统的审判引发严重关切”的新闻稿，联合国人权事务高级专员，2015年3月18日；人权高专办，关于马尔代夫的新闻简报，2015年5月1日，另见：<https://news.un.org/en/story/2015/05/497632-maldives-un-rights-office-says-trial-former-president-politicized-unfair>；法官和律师独立性问题特别报告员2015年3月19日新闻稿；欧洲议会2015年4月30日第2015/2662(RSP)号决议和第2015/3017(RSP)号决议；欧洲联盟，发言人关于马尔代夫前总统穆罕默德·纳希德被定罪的声明，2015年3月14日；透明国际，“透明国际马尔代夫分部关注审判前总统纳希德的法律程序”，2015年3月16日；以及国际法学家委员会：“马尔代夫：对纳希德极不公平的定罪凸显了司法政治化”，2015年3月26日。

申诉

3.1 提交人申诉缔约国侵犯了其根据《公约》第十四条、第二十二条和第二十五条享有的权利。他申诉道，在据《刑法》第 81 条起诉他的初次刑事诉讼中，他依据《公约》第十四条享有的权利受到侵犯，因为审判他的是一个有偏见、不独立的法庭。此外，他因自己的政治地位而在法庭上未能受到平等对待。提交人指出，包括最高法院在内的司法机构缺乏独立性。同样，司法事务委员会的组成也不恰当，而且非常政治化，影响了司法机构的独立性和公正性。⁸ 他还提到法官和律师独立性问题特别报告员的报告，并指出报告的结论认为，治安法院的合宪性可疑，为审理提交人案件而设立的合议庭似乎亦系专断地设立，未遵循法定程序。⁹

3.2 针对提交人的初次刑事诉讼是出于政治动机，目的是为了阻止他参加 2013 年的总统选举。就其案件的具体情形而言，那一起诉构成了对提交人根据《公约》第二十五条所享有权利的侵犯。针对他的司法程序被用作阻止他参加竞选的手段，与强加于他的措施一起构成了对他参与公共事务能力的一种不合理限制。提交人就此指出，他于 2012 年 10 月 9 日在 Fares-Maathodaa 岛的竞选之旅中被捕，后于 2013 年 3 月 5 日，就在他动身前往另一次竞选旅行之前，又被带到了 Dhoonidhoo 监狱；治安法院和移民部拒绝了他要求获准前往其他岛屿和国外参加政治活动的请求；2013 年 5 月 29 日，高等法院出人意料地在庭审开始前三小时取消了庭审，可他为此次出庭已中断了在 Raa 环礁的竞选之旅而回到了马累；司法当局拒绝了他为计划竞选之旅而索要庭审时间表的请求。¹⁰ 他还指出，马尔代夫一名负责人权事务的前部长在给首席法官 A.F.H.的一封信中说，最高法院一名法官曾要求她起诉提交人，以阻止他参加 2013 年的总统竞选。

3.3 此外，提交人申诉道，未经公平审判便以恐怖主义罪名对他的任意拘留、起诉和定罪也专断且不合理地限制了他根据《公约》第二十五条享有的被选举权（见上文第 2.16 段）。¹¹ 这些司法程序实际上构成了缔约国时任总统对提交人的政治迫害。¹² 提交人提到委员会关于参与公共生活和投票权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，并指出，适用于行使《公约》第二十五条所保护权利的任何条件均应基于客观、合理的标准，应依法设定。此外，凡有资格参加选举的人“不应因不合理或歧视性的要求……或由于政治派别”而受到排挤。¹³ 就提交人的案件而言，他因恐怖主义罪被判处了 13 年监禁，进而被禁止竞选公职。提交人补充道，人民议会 2015 年 3 月 30 日通过《监狱和假释法修正案》的政治环境表明，该修正案专门针对的对象就是他，因为他是马尔代夫总统的主要政敌，特别是考虑到立法机关通过该修正案的时间正好在他刚刚被定罪两个星期之后。提交人实

⁸ 提交人指 A/HRC/23/43/Add.3，第 39、41 和 44 段；及 CCPR/C/MDV/CO/1，第 20 段。

⁹ 见 A/HRC/23/43/Add.3，第 30-32 段。

¹⁰ 提交人指英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“起诉马尔代夫前总统穆罕默德·纳希德：英格兰和威尔士律师公会人权委员会第二独立法律意见工作组报告”（见上文脚注 1）。

¹¹ 见上文脚注 7。

¹² 提交人指任意拘留问题工作组第 33/2015 号意见，第 97 段。

¹³ 提交人指委员会第 25 号一般性意见，第 4 段和第 15 段。

际被剥夺竞选公职资格 16 年，因为《宪法》禁止服刑一年以上的个人在获释满三年之前参加竞选。¹⁴ 因此，他须到 2031 年之后才能参加总统选举。相比之下，如果他以 2012 年初次指控罪名被定罪，那么他被禁止竞选公职的时间则截至 2021 年。提交人提到任意拘留问题工作组的结论，认为 2015 年 3 月以恐怖主义罪名对他的定罪和拘留具有任意性，而且当局在审判期间未能提供任何支持性证据来支持定罪。¹⁵ 此外，工作组得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条、第二十二條和第二十五條享有的见解和言论自由权、结社自由权以及政治参与自由权受到侵犯，而且针对提交人的依据正是他的政治观点。¹⁶

3.4 提交人坚持认为，如果限制政治参与的基本依据是后来被确认为具有任意性的刑事定罪，那么，根据《公约》第二十五條，则可初步推定其无理性。¹⁷ 就他的案件而言，任意拘留问题工作组认为对他的定罪、判决和拘留具有任意性。提交人就此请委员会承认工作组的结论有效，以便着手审查他根据第二十五條提出的申诉。在这一背景下，他得出结论认为，对他的任意定罪和判决不合理，是用来阻止他参加总统选举的一种手段。缔约国的行动具有针对性、系统性，用以破坏提交人的形象，遏制他参与国家政治，压制他的言论自由，最终阻止他参加 2018 年的总统选举。¹⁸

3.5 提交人申诉称，由于对他的恐怖主义定罪以及《监狱和假释法修正案》的通过，他根据《公约》第二十二條享有的结社自由权也受到任意限制。这项修正案有效地禁止他作为现任总统的主要政敌领导自己的政党。他还申诉，该法案系专门针对他而通过。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2017 年 12 月 13 日，缔约国就第 2851/2016 号来文可否受理和案情提出了意见。缔约国坚持认为，来文显然无事实根据，因为提交人的指控存在事实错误，对他的拘留正当合理，符合国内法和国际法。因此，对提交人的拘留不能被视为任意拘留，而对其政治参与权和结社自由权的限制亦属正当合理。

4.2 缔约国坚持认为，与提交人的指控相反，他系于 2012 年 2 月 7 日自愿辞职。¹⁹

¹⁴ 《宪法》第 109(f)条。

¹⁵ 提交人指任意拘留问题工作组第 33/2015 号意见，第 94-95 段和第 110-112 段。

¹⁶ 提交人指任意拘留问题工作组第 33/2015 号意见，第 98 段；2015 年 3 月 13 日美利坚合众国国务院发言人关于马尔代夫前总统纳希德审判的声明；大赦国际，“马尔代夫：前总统被判 13 年——司法歪曲”，2015 年 3 月 13 日。

¹⁷ 提交人指 Dissanayake 诉斯里兰卡(CCPR/C/93/D/1373/2005)，第 8.5 段；Chiiko Bwalya 诉赞比亚(CCPR/C/48/D/314/1988)；及 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/100/D/1354/2005)。

¹⁸ 提交人指任意拘留问题工作组第 33/2015 号意见，第 97 段。另见上文脚注 7。

¹⁹ 缔约国指国家调查委员会 2012 年 8 月 30 日的报告，并坚称其结论得到了英联邦、欧洲联盟、联合王国外交和联邦事务部以及美国国务院赞同。

4.3 对于提交人的刑事诉讼，缔约国指出，最高法院于 2016 年 6 月 27 日对上诉裁定，除其他外，提交人有充足的时间和便利准备辩护的权利得到了保障，包括得到他自己选择的律师协助，而且得到了公平审判。最高法院还指出，由于他未能在规定期限内行使其上诉权，初审法院判决的案情实质已成终局。它还维持了高等法院的决定，即不对总检察长提起的上诉授予许可，原因在于提起上诉的是总检察长，而非提交人。

4.4 缔约国指出，提交人根据《公约》第二十二和二十五条提出的指控均基于任意拘留问题工作组的意见。然而，缔约国不接受工作组认为对提交人的拘留具有任意性、违反了国际法的结论。缔约国就此对工作组的结论提出了详细的反对意见，请委员会撇开工作组的意见，“审议”提交人在来文中对其逮捕、拘留、审判和定罪提出的问题。缔约国特别指出，对提交人定罪的判决有其法律依据，因为他非法动用军队绑架了一名在任法官，并将其单独监禁了 21 天。虽然提交人否认非法逮捕法官，但这与他所发表的各种公开声明并不相符，他曾在公开声明中承认，逮捕系根据他的意愿实施。²⁰ 缔约国还坚持认为，审判中提出了大量的书面证据，而且在对提交人定罪之前听取了证人的证词。

4.5 缔约国坚持认为，提交人得到了公平审判。刑事法院应总检察长的请求对他签发了逮捕令，而总检察长的这一权力系由《宪法》第 223(e)条和《总检察长法》(第 9/2008 号法律)第 15 条赋予。为了确保法院的独立性，以及合议庭审理提交人案件的独立性，在诉讼所有阶段采取了一切措施。

4.6 提交人关于其律师在诉讼第一天被禁止出庭的指控并无事实依据。他的律师未按照据《司法法》(第 22/2010 号法律)制订的马尔代夫刑事法院第 02/2014 号条例(辩护条例)要求，在庭审前两天登记为法律顾问。如果律师遵守了登记要求，他们就会有机会在整个审判和随后的上诉中代表并代理提交人。

4.7 提交人有充足的时间准备辩护。缔约国指出，案情事实可追溯至 2012 年 2 月，在第一次诉讼过程中，便向提交人及其法律代表送达了控方证据。提交人的律师团无任何变化，因而他本人及其律师团有大量时间为审判做准备。唯一的实质性变化是从法律上把所控犯罪定性为恐怖主义罪。

4.8 关于诉讼时间的长短，缔约国坚称，提交人曾于 2014 年 4 月 27 日提出申请，要求刑事法院加快审理。因此，他后来辩称诉讼仓促，未免自相矛盾。此外，由于提交人表现出不愿与有关当局合作，因此法院不得不快速审理。

4.9 刑事法院没有阻止提交人交叉询问控方证人，而只是合理限制向证人提出的其认为无关的问题；同样，法院亦未阻止提交人传召任何证人为其辩护。法院只是在清楚地认识到提交人传召的任何证人都无法就此案情提供证据后，便裁定他传召的证人与指控无关。²¹ 虽然法庭未阻止他传召更多证人，但他没有这样做。

²⁰ 除其他外，缔约国指 2012 年 2 月 14 日播出的英国广播公司《唇枪舌剑》节目中的采访。

²¹ 缔约国指 Wright 诉牙买加(CCPR/C/45/D/349/1989)，第 8.4 段。

4.10 根据缔约国法律，任何被定罪的人都有权在判决通过后 10 个工作日内向高等法院提起上诉，随后在 60 个工作日内就高等法院的判决向最高法院提起上诉。刑事法院于 2015 年 3 月 13 日判定提交人有罪，要求他在 2015 年 3 月 29 日之前向高等法院提起上诉。但他拒绝行使这一权利，任上诉期期满结束，却于 2015 年 7 月 30 日要求总检察长代他提起了上诉。缔约国指出，总检察长向最高法院提起上诉之后，提交人也就其定罪提起了上诉，理由是存在实质性的法律错误和违反程序情形，截至缔约国向委员会提交意见时，最高法院尚未决定是否对那一上诉授予许可。

4.11 至于提交人对违反《公约》第二十二和第二十五条的指控，缔约国坚持认为，根据《宪法》第 109(f)条²² 以及《总统选举法》(第 12/2008 号法律)，提交人目前的定罪使得他在其刑期以及其后三年内没有资格参加总统选举。缔约国还指出，对提交人提出指控的总检察长在其履职期间一直保持着独立和公正。值得注意的是，法院复审 2012 年指控后，将“非法拘留”指控改为“恐怖主义”指控并非出于政治动机，而是确保与他实施的行为相称(见上文第 4.4 段)。

4.12 《监狱和假释法》修正案(第 10/2015 号法律)——《监狱和假释法》第一修正案(第 14/2013 号法律)——并非旨在阻止提交人的政治活动和政治参与。而且，该修正案赋予了提交人政治参与权和结社自由，因为该修正案允许他作为政党成员。缔约国就此指出，这是刑事犯罪的后果，在所有司法管辖区对公民自由都实行了类似的限制，因为此类限制对民主社会很有必要，目的是确保公共秩序和问责制，同时保障公共利益。

4.13 提交人仍有机会申请赦免，如果获得赦免，他将有资格参加总统竞选。根据《赦免法》(第 2/2010 号法律)第 7 条，他一旦服满四分之一的刑期，即有资格根据该法申请赦免剩余刑期。此外，《赦免法》第 29(c)条赋予马尔代夫总统在特定情况下授予赦免的行政权力。

4.14 鉴于上述情况，缔约国坚持认为，提交人的政治参与权和结社自由权并未受到侵犯。事实上，在《监禁和假释法》修正案范围内，提交人仍然可以自行选择作为一个政党的成员，行使选举权，行使其参与国家政治决策的权利，甚至可以宣传政治观点和(或)其自己选择的政党。他的政治参与权范围符合直接参与公共事务的概念，因此，该法的修正案遵照了合理性标准。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2018 年 1 月 22 日，提交人提交了他对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论。提交人重申他的指控，即缔约国侵犯了他根据《公约》第二十二和第二十五条享有的权利，通过任意逮捕、审判、定罪和判刑而剥夺了他竞选公职的资格，并禁止他担任其政党的领导人。

5.2 对于案件的事实，提交人指出，在刑事诉讼期间，刑事法院根本没有任何具体文件或证据来证明他下令逮捕了首席法官 A.M.。他还指出，出于政治动机而针对他的案件在 2013 年 7 月至 2013 年 1 月期间处于停顿，因为 2015 年有一

²² 第 109 条规定：“总统必须具备以下资格”……(f)“未曾因刑事犯罪而被判十二个月以上的徒刑，但刑满释放已满三年或所犯罪行已获赦免的不在其限”。

个政党——共和党离开了执政联盟，转投了提交人和反对党——马尔代夫民主党，而该党的支持是执政联盟 2013 年险胜的关键。

5.3 提交人指出，任意拘留问题工作组彻底审查了对他的逮捕、拘留、审判、定罪和监禁是否符合缔约国的人权义务，包括《公约》(见上文第 2.19 段)，其结论得到各个国家、国际组织和知名非政府组织报告的证实。提交人重申，对他的逮捕、审判、定罪、量刑和监禁具有任意性，违反了《公约》。

5.4 提交人的无罪推定权遭到系统侵犯，刑事法院的行动表明，审判结果系预先决定。²³

5.5 逮捕提交人的依据是不合法的无效逮捕令。首先，逮捕令系应总检察长的要求签发，而通常只有警察等刑事调查机构才会要求刑事法院签发逮捕令。《宪法》和《总检察长法》都未赋予总检察长申请逮捕令的权力或权威。检察官在其职权范围之外采取行动，花时间亲自申请逮捕令的事实既不正常，也充分表明他的决定是出于政治动机。其次，2015 年 2 月 22 日签发的逮捕令遗漏了一些关键信息，包括提交人的拘留地点、拘留时间及其被带到法庭的时间。因此，警方并无权力逮捕或拘留他。为了掩盖其错误，法院第二天另外签发了一份逮捕令，命令警察于某一特定时间带提交人出庭。最后，要证明待审期间签发逮捕令合理，实在缺乏法律依据。逮捕令上所列的拘留提交人的原因是怀疑他“为了避免面对恐怖主义指控而可能潜逃”。然而，就在前几个星期，他曾有许多机会出国，却从未逃避过法庭，也从未趁机逃跑或躲藏。提交人试图向高等法院指出这些程序上的错误和违规行为，要求举行一次听证会来审议对其逮捕的合法性，并请求保释。高等法院计划于 2015 年 3 月 15 日(也就是他在刑事法院被草率定罪和判刑后两天)就第一份逮捕令的问题举行听证会。

5.6 负责审判提交人的法官缺乏独立性和公正性。负责审理其案件的三名法官中，有两位不仅曾在 A.M.法官被捕现场，是 A.M.法官的密友，而且还曾代表 A.M.法官向警察和该国人权委员会提交了证人证词，但在起诉提交人的案件中则被列为证人，那时的指控仍被设计为“非法拘留”。²⁴ 尽管提交人要求这两名法官回避，但他们拒绝回避。这些法官在审判中显示出了对提交人的偏见。例如，他们拒绝让提交人传唤任何证人为自己辩护，而且他们限制他只能对 9 名控方证人中的 5 人进行交叉询问；他们本身是国家领导官员，也是通过证词作证的证人；作为控方证人，他们称 A.M.法官为老板。²⁵ 被控受害者 A.M.法官简直无处不在，全面参与法院一切事务，特别是在提交人案件中。²⁶ 此外，那些法官对提交人定罪缺乏法律依据，因为提交人的被控行为——非法逮捕——不满足《1990 年防止恐怖主义法》规定的犯罪行为要素，此外该法本身也违反了国际

²³ 见任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 24 段；法官和律师独立性问题特别报告员新闻稿(如上文脚注 7)；大赦国际，“马尔代夫应停止侵犯人权”，2015 年 5 月 5 日。

²⁴ 任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 103(ii)段；英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“审判意见报告：对马尔代夫前总统穆罕默德·纳希德的起诉”(2015 年 4 月)，第 5 页和第 39 页。另见脚注 7。

²⁵ 英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“审判意见报告”，第 53 页。

²⁶ 同上，第 38 页。

法，因为其本身含糊不清，应该无效。即使假定被控行动确实符合恐怖主义的定义，法院亦无证据证明提交人下令逮捕了 A.M.法官。

5.7 总检察长持有偏见，对提交人的起诉是出于政治动机。总检察长也是逮捕 A.M.法官的证人。当时，他本身也是马尔代夫刑事法院的一名法官。²⁷ 尽管提交人要求其回避，但控方团队提出，如果总检察官认为有必要，他将在必要时回避，但他从未回避过。在这一背景下，检察官缺乏公正性和独立性的事实，加上起诉提交人的政治动机和选择性，违反了《公约》第十四条第 1 款所载的在法庭前一律平等的原则。

5.8 提交人没有充足的时间和便利来准备其辩护，因为除其他外，从他被捕到判刑之间仅仅相隔了 20 天；提交人被捕后第二天就开始了案情审理，当提交人及其律师获知新的指控时，却被剥夺了取得证据的权利；提交人的律师未出席本案的关键庭审。²⁸ 他还被任意剥夺了传召证人的权利，不能交叉询问证人。例如，他的辩护律师被禁止质疑控方证人的可信度，从而确立其持有偏见或以其他方式证明其证词不可信。只允许对控方传召的 9 名证人中的 5 人进行交叉询问。²⁹ 提交人在整个诉讼过程中被剥夺了获得律师协助的权利。同样，他实际上没有机会对他的判决和定罪提起上诉，这在一定程度上是由于最高法院突然改变上诉规则以及拖延提供用于辩护的庭审记录(见上文第 2.17 段)。³⁰ 最高法院将提起上诉的期限缩短为 10 天，却在判决 11 天后才向提交人提供了一份不完整且不准确的庭审报告。

5.9 提交人提到任意拘留和工作组的结论，并表示，他遭到逮捕的原因是他作为政治反对派领袖行使自身权利，表达了与政府当局意见相反的意见，与自己所在政党和其他政党结盟，以及参加马尔代夫公共生活。³¹ 因此，这是对他言论自由权的侵犯。

5.10 鉴于上述情况，提交人重申，出于政治动机而以恐怖主义罪名对他的任意拘留、起诉和定罪以及对《监狱和假释法》的修正侵犯了他根据《公约》第二十二条和第二十五条享有的权利。他指出，起诉和拘留他的原因在于他与反对党——马尔代夫民主党结盟以及他作为政党领导人参与开展公共事务，其目的是镇压他们对国家政治的参与，侵犯了他的结社自由权以及不受非合理限制地参与

²⁷ 任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 103(ii)段；法官和律师独立性问题特别报告员新闻稿(如上文脚注 7)。

²⁸ 任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 103(iv)、(v)和(vi)段及第 104(iv)段；人权高专办新闻稿(如上文脚注 7)；英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“审判意见报告”(如上文脚注 24)，第 5 页和第 46 页。

²⁹ 任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 103(iii)段；人权高专办新闻稿(如上文脚注 7)；法官和律师独立性问题特别报告员 2015 年 3 月 19 日新闻稿；英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“审判意见报告”(如上文脚注 24)，第 53 页；大赦国际，“马尔代夫应停止侵犯人权”，(如上文脚注 23)。

³⁰ 任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 103(viii)段和第 104(viii)段。

³¹ 任意拘留问题工作组，第 33/2015 号意见，第 97 段。

公共事务和被选举的权利。³² 他还指出，缔约国未能提供国际组织、国家、非政府组织或媒体的任何独立报告来支持其并非出于政治动机而起诉他的断言。相反，有可靠报告显示，通过《监狱和假释法》修正案正是为了针对他，防止他参与政治活动。在这方面，缔约国未能解释禁止已决犯参与政治的法律怎样符合《公约》第二十条和第二十五条规定的义务。

缔约国未就第 2270/2013 号来文配合程序

6. 在 2013 年 7 月 17 日、2015 年 2 月 11 日、2015 年 11 月 25 日和 2017 年 2 月 1 日的普通照会中，委员会请缔约国向其提交关于第 2270/2013 号来文可否受理和案情的资料。委员会指出尚未收到这一资料。委员会感到遗憾的是，该缔约国未能就提交人申诉可否受理或其实质内容提供任何资料。委员会忆及，《任择议定书》第四条第 2 款要求各缔约国一秉诚意审查对其提出的所有指控，并向委员会提供其掌握的一切资料。在未得到缔约国答复的情况下，应该适当考虑提交人充分证实的那些指控。³³

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，委员会必须根据委员会议事规则第 93 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

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他已经用尽所有现有的国内补救办法。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。

7.4 委员会注意到提交人在第 2270/2013 号来文中根据《公约》第十四条对自己据《刑法》第 81 条受到指控的初次刑事诉讼提出的申诉；他申诉称，审判他的是一个有偏见、不独立的法庭，而且他因自己的政治地位而在法庭上未能受到平等对待。委员会还注意到，尽管提交人在 2851/2016 号来文中并没有明确指出 2015 年同一司法程序的后半部分最终以恐怖主义罪名对提交人予以判刑和定罪的行为违反了《公约》第十四条，但双方都就那部分司法程序的公正性向委员会提供了指控和论点。委员会注意到，提交人提到了有关的报告，并就这两个司法程序的公正性提供了充分详尽的资料。因此，委员会认为，出于可受理性的目的，提交人根据《公约》第十四条提出的申诉已得到充分证实。

7.5 委员会注意到缔约国的论点，即提交人根据《公约》第二十二条和第二十五条就其因恐怖主义犯罪被判刑和定罪、因而被禁止竞选公职的司法程序提出的申诉显然无事实根据。但是，委员会认为，出于可受理性的目的，提交人已充分

³² 英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“审判意见报告”（如上文脚注 24），第 22 页。提交人另指委员会第 25 号一般性意见，第 26 段。

³³ 见 Samathanam 诉斯里兰卡(CCPR/C/118/D/2412/2014)，第 4.2 段。

证实了这些申诉，并向委员会提供了相关的详尽资料。因此，委员会认为这些申诉可予受理。

7.6 由于所有受理要求均已满足，委员会宣布提交人根据《公约》第十四条、第二十二条和第二十五条提出的申诉可予受理，并着手审议案情。

审议案情

8.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，参照各当事方提供的所有资料审议了本案。

8.2 委员会注意到提交人的指控，即他依据《公约》第十四条享有的权利在据《刑法》第 81 条起诉他的初次刑事诉讼中受到侵犯，因为起诉是出于政治动机，治安法院并不具备法定资格和独立性，而且为审理此案而设立的合议庭系专断地设立。在这方面，提交人认为，司法事务委员会在治安法院内设立了一个特别合议庭，并任命了三名特别法官，对他进行审判；司法事务委员会受当时各执政党、政府盟友(包括 2013 年总统选举的一名候选人)及司法机构人员掌控；虽然 2012 年 12 月 5 日最高法院多数意见认定，治安法院系依法设立，可以履行法院职能，但为此案投下决定性一票的是最高法院首席法官，而他恰恰也是设立治安法院这一机构的司法事务委员会主席。委员会还注意到，提交人提供的报告显示³⁴ 对包括最高法院在内的司法机关缺乏独立性以及司法事务委员会构成不当且政治化的严重关切。这些报告还指出，治安法院系非法设立，负责审理提交人案件的合议庭似乎亦系专断地设立，未遵循法定程序。缔约国未对提交人的上述指控以及为支持这些指控而提供的报告结论作出任何答复。

8.3 委员会进一步注意到，提交人于 2012 年受到据《刑法》第 81 条提出的指控，被控涉嫌滥用职权，以及涉嫌下令非法拘留马累刑事法院首席法官。在诉讼中止了相当长一段时间之后的 2015 年 2 月，总检察官根据同样的事实，将对提交人的指控重新定性为《1990 年防止恐怖主义法》第 2 (b)条规定的恐怖主义犯罪。三个星期后的 2015 年 3 月 13 日，刑事法院认定提交人犯有恐怖主义罪，对其判处 13 年监禁。缔约国坚持认为，对指控的重新定性并非出于政治动机，对提交人的判决和定罪与他涉嫌的犯罪行为相称——命令军队绑架刑事法院的一名在任法官，并将其单独监禁了 21 天。但是，委员会注意到，缔约国并未解释重新定性对提交人的指控、转而指控他犯有恐怖主义罪的法律依据。缔约国亦未说明提交人的被控行为如何具备《1990 年防止恐怖主义法》规定的恐怖主义罪要素。此外，委员会指出，《防止恐怖主义法》第 2 (b)条对恐怖主义罪的定义(见脚注 4)宽泛而模糊，很容易被宽泛地解释，就像提交人的案件这样，不符合法律的确定性和可预见性原则。委员会还注意到，尽管重新定性了指控，但审判却在提交人被捕后第二天便开始了，提交人那时才获知指控；提交人被禁止由其自己所选择的律师代理，因为律师需要提前两天登记；而刑事法院却在几周后的 2015 年 3 月 13 日才做出判决。虽然缔约国坚持认为，提交人案件的事实可以追溯到 2012 年 2 月，他的律师团无任何变化，因而在刑事诉讼过程中有充足的时间为审判做准备，但委员会注意到，缔约国并未表明，在向提交人通知其新的指控后，为他提供了充足的时间准备辩护。此外，委员会指出，缔约国未反驳提交

³⁴ 见上文脚注 1 以及脚注 8-10。

人的指控，即负责审理其案件的三名法官中，有两位不仅曾在 A.M.法官被捕现场，是 A.M.法官的密友，而且还曾代表 A.M.法官向警察和该国人权委员会提交了证人证词，但在起诉提交人的案件中则被列为证人，那时的指控仍按《刑法》第 81 条设计。在这一背景下，委员会认为，最终以恐怖主义罪名对提交人予以定罪和判刑的司法程序侵犯了公平审判权，因而侵犯了《公约》第十四条第 1 款和第 3 款赋予提交人的权利。

8.4 委员会注意到提交人的指控，即他根据第二十五条享有的权利受到侵犯，因为针对他的刑事诉讼一开始便出于政治动机，是为了阻止他参加 2013 年总统选举而提起的。委员会还注意到提交人的另一指控，即 2015 年未经公平审判便以恐怖主义罪名对他的任意拘留和定罪不合理地限制了他根据《公约》第二十五条享有的被选举权。提交人认为，司法程序也出于政治动机；对他定罪和判刑是为了最终阻止他参加 2018 年的总统选举，因为他已经被剥夺竞选公职资格 16 年了(直到 2031 年以后)；并且根据《监狱和假释法修正案》2015 年修正案，他被禁止担任政党领导职务。

8.5 委员会也注意到缔约国的论点，即对提交人的拘留、判刑和定罪不能被视为具有任意性，因而对他的政治参与权和结社自由的限制正当合理。按照缔约国的说法，以恐怖主义罪名对提交人的定罪及随后对他判处 13 年监禁均系依法进行，判决系在司法程序内作出，遵守了所有司法保证，并非出于政治动机。结果是，依据《宪法》第 109(f)条和《总统选举法》(第 12/2008 号法律)剥夺了提交人在其刑期以及其后三年内参加总统选举的资格。此外，根据《监狱和假释法》修正案，除其他外，提交人可行使其选举权，行使其参与国家政治决策的权利，甚至可以宣传政治观点和(或)其自己选择的政党。

8.6 委员会回顾，《公约》第二十五条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权以及参加本国公务的权利。无论宪法或政府以何种形式生效，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属于客观和合理的理由。³⁵ 不得以政治派别为由排除本来有资格竞选的人参加竞选。³⁶ 委员会还忆及，如果因某一罪行而被判罪是中止选举或竞选公职权利的依据，那么这样的限制应该与所犯罪行和刑期相称。³⁷ 委员会认为，如果这种定罪显然具有任意性，或构成了明显错误或司法不公，或定罪的司法程序侵犯了公平审判权，则可认定对第二十五条规定权利的限制具有任意性。

8.7 就本案而言，委员会指出，虽然 2013 年 7 月中止了据《刑法》第 81 条指控提交人的刑事诉讼，使他最终得以在 2013 年 11 月竞选总统，却以微弱劣势输掉了竞选，但报告显示，这些诉讼引发了对其公平性的严重关切，其本身似乎旨在阻止提交人参加 2013 年的选举，可能出于政治动机。³⁸ 缔约国未反驳提交人的指控，即针对他的司法程序以及 2012 年和 2013 年在诉讼过程中采取的措施一

³⁵ 见委员会第 25 号一般性意见，第 3 段和第 4 段。

³⁶ 同上，第 15 段。

³⁷ 见委员会第 25 号一般性意见，第 14 段；及 *Dissanayake 诉斯里兰卡*，第 8.5 段。

³⁸ 见 A/HRC/23/43/Add.3；英格兰和威尔士律师公会人权委员会，“起诉马尔代夫前总统穆罕默德·纳希德：英格兰和威尔士律师公会人权委员会第二独立法律意见工作组报告”。

起被用作了阻止他参加 2013 年总统竞选的手段，如两次逮捕都中断了他的竞选之旅以及拒绝了他要求获准前往其他岛屿和国外参加政治活动的请求(见上文第 3.2 段)。此外，委员会认为，最终以恐怖主义罪名对提交人予以判刑和定罪的司法程序是出于政治动机，存在严重缺陷，并侵犯了公平审判权(见上文第 8.3 段)。因此，委员会认为，就提交人案件情形而言，由于上述定罪和判刑，而限制他竞选公职的权利具有任意性。鉴于上述情况，委员会认为，提交人根据《公约》第二十五条享有的权利遭到缔约国侵犯。

8.8 委员会得出结论认为，本案中有违反《公约》第二十五条的行为，因而决定不单独审查提交人根据第二十二条提出的申诉。

9. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认定现有资料显示缔约国违反了《公约》第十四条第 1 款和第 3 款以及第二十五条的规定。

10. 按照《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定，缔约国有义务向被侵犯了《公约》所承认权利的个人提供全面的有效补救。因此，缔约国有义务，除其他外：
(a) 撤销对穆罕默德·纳希德的定罪，在考虑本《意见》的前提下复审对他的指控，并视情况重新开庭审理，确保公平审判的所有保障；(b) 恢复他竞选公职的权利，包括竞选总统。缔约国还有义务采取步骤防止今后发生类似的侵权行为，包括审查其立法，以确保对竞选公职权利的任何限制都合理且适当。

11. 缔约国应牢记，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或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，委员会还请缔约国公布并以其官方语言广泛传播本《意见》。