



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
25 September 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 2420/2014 号来文的意见*, **

来文提交人: Esenbek Ukteshbaev (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 3 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, 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: 因行政违法行为被捕和被定罪, 因开展未经许可的群体活动遭到行政拘留

程序性问题: 证实指控

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、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、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达、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 Esenbek Ukteshbaev¹ 系哈萨克斯坦公民，生于 1958 年。在提交本来文时，他声称，哈萨克斯坦侵犯了他根据《公约》第二十一条享有的权利。2015 年 4 月 28 日，他进一步声称他根据《公约》第十四条和第十九条第二款享有的权利遭到侵犯。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对缔约国生效。提交人由律师 Bakhytzhhan Toregozhina 代理。

提交人陈述的事实

2.1 2013 年 10 月 1 日，提交人和大约 200 名其他人员一同抵达阿斯塔纳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失信问题。这次上访是由社会运动“把住房留给人民”预先计划的，并通过互联网和电报通知了政府。

2.2 同日，两名官员(其中一名是区域发展部第一副部长)向人群讲话，并承诺在午餐前宣布主管机构的决定。人群保持平静，继续留在政府大楼附近。到下午 4 点，仍没有政府代表露面，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内务部的不同地点。

2.3 提交人也遭到逮捕。同日，他被带到阿斯塔纳区际特别行政法院。根据 1997 年 3 月 17 日关于在哈萨克斯坦组织和举行和平集会、群体会议、游行、抗议和示威的程序的第 2126 号法和《哈萨克斯坦行政犯罪法》第 373 条第 3 款，他被认定有罪，罪名是参加未经许可的群体活动，并被行政拘留 15 天。

2.4 2013 年 10 月 7 日，提交人就区际特别行政法院的决定向阿斯塔纳市法院提出上诉，但他的上诉于 2013 年 10 月 8 日被驳回。

2.5 随后，提交人根据监督复审程序提出了两项申诉，对 2013 年 10 月 1 日的判决表示异议，其中一项于 2013 年 11 月 4 日向阿斯塔纳检察院提出，另一项于 2013 年 12 月 23 日向总检察长办公室提出。两项申诉均被驳回。提交人解释说他已经用尽一切可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，缔约国侵犯了他根据《公约》第二十一条享有的权利。政府知道群众会来向总统递交请愿书，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构成非法集会。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，在他的案件中，对他定罪和实施行政处罚的原因是，他在未经地方主管机构允许的情况下举行公共集会。他坚持认为，在这种情况下，对他的定罪构成对他集会自由的限制。他认为，这种限制不符合《公约》第二十一条。

¹ 提交人是民间社会活动人士，也是社会运动“把住房留给人民”的成员。

² 自 2019 年 3 月 27 日起，哈萨克斯坦首都名称从阿斯塔纳更改为努尔-苏丹。

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。他进一步指出，警察和法院未提供任何理由说明限制他集会自由的做法保护了哪些价值，因此，对他实施的行政处罚构成不当限制他的集会自由权，而这种权利受《公约》第二十一条保护。

3.4 提交人请委员会敦促缔约国追究侵犯他权利的责任人的责任；确保消除对集会自由的不合理限制，并确保有关立法符合《公约》第二十一条；以及保证组织和平集会不会招致处罚。

3.5 提交人稍后声称，缔约国还侵犯了他根据《公约》第十四条和第十九条第二款享有的权利(见下文第 5.4 和 5.5 段)。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2015 年 4 月 21 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见，并要求宣布来文不可受理，因为它没有得到证实。

4.2 缔约国重申与 2013 年 10 月 1 日事件有关的事实，并指出，同一天阿斯塔纳区际特别行政法院判定提交人犯有《哈萨克斯坦行政犯罪法》第 373 条第 3 款规定的行政罪，并对其处以 15 天拘留。缔约国还提出，在 2013 年 10 月 8 日提出的上诉之后，阿斯塔纳市法院确认了上述判决。缔约国指出，提交人向总检察长办公室提交了一项请求，要求在最高法院对行政法院的判决进行监督复审，但请求被驳回。

4.3 缔约国提出，1997 年 3 月 17 日关于在哈萨克斯坦组织和举行和平集会、群体会议、游行、抗议和示威的程序的第 2126 号法规定了在公共场所表达社会、团体或个人利益的形式和方式，以及对此的某些限制。根据该法第 9 条，不遵守此类程序要求将需要承担责任。提交人没有向行政机关提交请求，也没有收到肯定的答复。此外，2013 年 5 月 22 日，提交人被认定对类似行政罪负有责任，他知道法律的要求，却明知故犯。

4.4 缔约国进一步回顾，《公约》第十九条和第二十一条规定的权利受到某些限制。缔约国表示和平集会自由在哈萨克斯坦不受禁止，但解释说，举行集会需遵循特定程序。缔约国提到《组织和举行和平集会、群体会议、游行、抗议和示威程序法》第 2、第 7 和第 10 条，根据这些条款，组织者举行集会，应当请求地方行政机关予以许可。根据法律，地方主管机关可以禁止有非法目的的群体活动，并可以对举行群体活动提出额外要求。提交人并未获得这种许可。因此，他因违反举行集会的程序而受到处罚。

4.5 缔约国回顾，国际人权法承认有必要对集会自由施加某些限制。在哈萨克斯坦，为集会分配了专门场所，以保护他人的权利和自由以及公共秩序。因此，缔约国声称，在哈萨克斯坦实现集会自由的方式完全符合《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》。

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 4 月 28 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。他指出，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他处以 15 天的行政拘留。

5.2 他声称，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，在适用时应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到最低限度；通过武力制止集会应该作为最后手段。提交人指称，缔约国无视并违反了这些原则。

5.3 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”。³

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

5.5 提交人还声称他根据《公约》第十九条第二款享有的表达自由权遭到侵犯。

各当事方的进一步陈述

6. 2017年3月28日，缔约国重申了最初的意见。

7. 2017年4月19日，提交人重申了他先前对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论。

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 按照《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。

8.3 委员会注意到，缔约国没有就已用尽国内补救办法这一事实提出异议。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，他根据《公约》第十四条享有的权利遭到侵犯，因为法院在审理他的案件时存在偏见并采用了控诉方式。然而，在没有任何关于这一点的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他的指称。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。

8.5 委员会注意到提交人声称，他根据第十九条和第二十一条享有的权利遭到侵犯，因为他在没有正当理由的情况下因与他人一同参加和平集会，抗议住房权，并为此提交请愿书而被处罚。委员会认为，就可否受理而言，这一指称已经得到充分证实。因此，委员会宣布这一指称可予受理，并着手审议实质问题。

³ 见和平集会自由权和结社自由权利特别报告员关于访问哈萨克斯坦的报告(A/HRC/29/25/Add.2)，第91段。

审议实质问题

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，缔约国对他处以行政拘留，侵犯了他的表达和集会自由权。提交人称，他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他实施处罚，有碍他行使《公约》第十九条第二款所保障的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。委员会提及其关于意见自由和表达自由的第 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。它们是每个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目的，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。⁴

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。⁵ 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，除非这种限制是依法律之规定，且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。⁶ 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。⁷

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(即便这类活动理所当然会得到许可)，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。⁸ 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。

⁴ 例如，见第 1830/2008 号来文，Pivonos 诉白俄罗斯案(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段，以及第 1785/2008 号来文，Olechkevitch 诉白俄罗斯案(CCPR/C/107/D/1785/2008)，第 8.5 段。

⁵ 例如，见 Korol 诉白俄罗斯案(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.5 段。

⁶ 同上。

⁷ 见 Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

⁸ 见 CCPR/C/MAR/CO/6，第 45 段，以及 CCPR/C/GMB/CO/2，第 41 段。

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

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)而对他处以行政拘留是正当的。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、群体会议、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，将他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失信问题)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，缔约国仅依据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他处以 15 天行政拘留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，提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利遭到侵犯。

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

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。为此，缔约国有义务除其他外对提交人提供充分的赔偿，偿还其发生的法律费用。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有《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。