



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
26 August 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 2542/2015 号和第 2543/2015 号来文的意见* **

来文提交人: Dilnar Insenova(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 9 月 2 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条(现第 92 条)作出的决定, 2015 年 1 月 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 7 月 26 日

事由: 提交人因参加和平集会和表达意见受到制裁; 公平审判

程序性问题: 用尽国内补救措施; 证实申诉

实质性问题: 见解和言论自由; 集会自由; 公平审判

《公约》条款: 第十四条第 1 款、第 3 款(丁)项和(庚)项、第十九条第 2 款和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条、第三条和第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一二六届会议(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、根提安·齐伯利。



1.1 两份来文的提交人是 Dilnar Insenova, 系哈萨克斯坦公民, 生于 1972 年。她声称哈萨克斯坦侵犯了她根据《公约》第十四条第 1 款、第十四条第 3 款(丁)项和(庚)项、第十九条第 2 款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。

1.2 2019 年 7 月 8 日, 根据委员会议事规则第 97 条第(3)款, 鉴于这两份来文在事实和法律上非常相似, 委员会决定将这两份来文合并作出决定。

事实背景

第 2542/2015 号来文

2.1 提交人失业, 是三个未成年子女的母亲; 2013 年 9 月 5 日下午 6 时左右, 她因散发定于 2013 年 9 月 9 日举行的无家可归者会议邀请而被警方拘捕。被捕后, 提交人要求找律师。但她的要求无人理睬。2013 年 9 月 8 日, 阿拉木图市 Karasaysky 区跨区专门行政法院认定她违反《行政违法法》第 373(1)条(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)。法院认定提交人发出未经授权的会议邀请, 并对她处以 10 倍月度计算指数(17,310 坚戈)的罚款。¹

2.2 2013 年 9 月 16 日, 提交人向阿拉木图地区法院提出上诉。她主张说, 定于 2013 年 9 月 9 日举行的会议将在封闭场所举行, 不需要地方当局的授权, 法院 2013 年 9 月 8 日的裁决侵犯了哈萨克斯坦宪法及其批准的包括《公约》等国际条约保障她享有的和平集会权。她的上诉于 2013 年 10 月 3 日被驳回。阿拉木图地区法院确认了一审法院的裁决, 即她参与组织未经授权的集会。法院认定, 对提交人的罚款在《行政违法法》第 373(1)条规定的制裁范围内。2013 年 10 月 8 日, 提交人向阿拉木图地区检察官提出请求, 要求对跨区专门行政法院的裁定启动监督复审。她的请求于 2013 年 11 月 5 日被驳回。提交人于 2014 年 1 月 22 日向总检察长提交了监督复审理求。她声称, 除和平集会权外, 她根据《公约》第十九条享有的自由传递信息的权利也受到了侵犯。总检察长提到 1995 年 3 月 17 日关于组织和举行和平集会、会议、游行、纠察和示威的法律, 并提到法律要求公共活动的组织者向地方行政当局申请活动许可, 但在提交人的案件中没有这样做。总检察长于 2014 年 7 月 17 日驳回了提交人的请求。

第 2543/2015 号来文

2.3 2014 年 2 月 15 日, 提交人参加了一次自发集会, 抗议哈萨克斯坦本国货币突然贬值 30%。当日下午 6 点 30 分左右, 她再次被警方拘捕。被捕后, 她要求找律师, 但没有提供。2014 年 2 月 15 日, 阿拉木图跨区特别行政法院认定她违反《行政违法法》第 373(1)条, 并对她处以 3 倍月度计算指数(5,556 坚戈)的罚款。²

2.4 2014 年 2 月 25 日, 提交人就跨区专门行政法院的裁决向阿拉木图市法院提出上诉。提交人提到《宪法》的条款和《公约》第十九条和第二十一条, 坚称她是因为表达自己的意见和参加和平示威而被捕的。提交人在上诉中称, 她被捕后

¹ 当时约合 113 美元。

² 当时约合 30 美元。

曾要求找律师，但没有提供。2014 年 3 月 6 日，市法院依据 1995 年 3 月 17 日法第 2 条驳回她的上诉。

2.5 2014 年 3 月 31 日，提交人向阿拉木图市检察官提出请求，要求对行政法院的裁定启动监督复审。2014 年 5 月 5 日，她向总检察长提交了类似的请求。这两项请求分别于 2014 年 4 月 11 日和 7 月 14 日被驳回。

申诉

3.1 提交人就两份来文称，国内法院违反《公约》第十四条，在制裁她表达意见和参加和平集会时，没有考虑到她根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。她还声称，尽管她提出了要求，但当局拘捕她时没有提供律师，这违反《公约》第十四条第 3 款(丁)项。提交人声称，她根据第十四条第 3 款(丁)项在律师在场的情况下为自己辩护的权利受到侵犯。她还称她根据《公约》第十四条第 3 款(庚)项享有的权利受到侵犯。

3.2 在第 2542/2015 号来文中，提交人称她根据《公约》第十九条第 2 款和第二十一条享有的权利受到侵犯。在第 2543/2015 号来文中，她声称存在违反《公约》第二十一条的情况。

3.3 提交人要求将侵权行为的责任人绳之以法，并要求赔偿对她造成的精神和物质损害(罚款数额)和诉讼费用。她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言论自由权的现有限制，采取措施消除违反《公约》第十四条第 3 款(丁)项和第十四条第 3 款(庚)项规定的公平审判权的行为；并敦促缔约国保证和平抗议后不会受到国家当局的无理干涉，参与者不受起诉。

缔约国关于可否受理和案情的意见

第 2542/2015 号来文

4.1 在 2015 年 3 月 17 日的普通照会中，缔约国提交了对第 2542/2015 号来文的意见，称提交人没有要求总检察长就其案件向最高法院提出抗诉，因此没有用尽国内补救办法。

4.2 2015 年 7 月 30 日，缔约国提交了对来文案情的意见。关于提交人根据《公约》第十四条提出的指控，缔约国认为，她与该案过程的其他参与者享有平等权利，她的上诉已由高等法院审理。

4.3 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。缔约国指出，和平集会自由在哈萨克斯坦不被禁止，但解释说，安全有序地举行集会需要遵循一定的程序。该程序受 1995 年 3 月 17 日关于组织和举行和平集会、会议、游行、纠察和示威的法律规范。根据该法第 2 条，公共活动应在计划活动 10 天前向各自地方当局提交授权请求。地方当局须在计划的公共活动预定日期之前五日内对请求作出回应。

4.4 提交人称 2013 年 9 月 9 日活动的地点属于私人性质，在这种情况下寻求当局批准的要求不适用；缔约国就此作出阐述。缔约国解释说，法律仅宣布专业和公共协会(甚至未注册的协会)可免于请求批准在封闭的私人设施中举行公共活动。提交人发出邀请的会议向公众开放，将在阿拉木图 Dzharylgapov 体育馆举

行。该处设施包括封闭的场所和开放的体育场。该设施的行政管理部门否认收到任何将于 2013 年 9 月 9 日举行公共活动的请求。

4.5 缔约国的结论是，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在案情方面没有根据。

第 2543/2015 号来文

4.6 2015 年 12 月 23 日，缔约国提交了对第 2543/2015 号来文的意见。关于提交人根据《公约》第十四条提出的指控，缔约国认为，她享有国内行政立法规定的所有程序保障。缔约国对提交人声称在被捕时或在一审法院要求找律师的说法提出质疑。

4.7 缔约国指出，地方当局没有收到 2014 年 2 月 15 日公共活动的批准请求，提交人参加了这次活动。该活动对阿拉木图这样一个大城市的公共秩序和安全以及公共基础设施的运作构成威胁。

4.8 缔约国认为，和平集会权受国家宪法和法律保障。当前的立法规定旨在规范而不是限制公共活动。缔约国解释了 1995 年 3 月 17 日公共活动法的规定，称国家立法完全符合《公约》第二十一条关于和平集会权可加以限制的原则。鉴于上述主张，缔约国认为，提交人根据《公约》第十四条和第二十一条提出的申诉在案情方面没有根据。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

第 2542/2015 号来文

5.1 2015 年 4 月 8 日，提交人对缔约国关于她在第 2542/2015 号来文中未用尽国内补救办法的意见作出回应。她称尽管请求总检察长向最高法院提出抗诉的程序无效，但她确实向总检察长办公室提出了这一请求。

5.2 2015 年 9 月 15 日，提交人提交了对缔约国关于第 2542/2015 号来文案情的意见的评论。她重申了自己的主张，即在本案所涉体育设施等私人设施举行会议无需批准。她称，缔约国因她组织未经授权的公共活动而对她进行制裁是非法的，针对组织者的这种防范措施是对其他人的威慑，阻碍他们表达自己的意见或不满。提交人提到和平集会和结社自由权特别报告员 2015 年 1 月访问哈萨克斯坦后的报告，他在报告中批评了该国限制集会自由的做法。³ 提交人就缔约国如何改进组织公共活动的立法提出了建议。提交人称，缔约国依然对公共活动的组织者及其参与者采取偏激的政策。

第 2543/2015 号来文

5.3 2016 年 1 月 31 日，提交人提交了对缔约国关于第 2543/2015 号来文的意见的评论。她对缔约国声称其立法符合《公约》第二十一条原则的说法提出质疑。她声称，要求地方行政当局批准方可举行公共活动的规定剥夺了人民的和平集会权。

³ A/HRC/29/25/Add.2。

5.4 对于这种违反第十四条第 3 款(丁)项的情况,她主张警察有义务询问被捕者是否需要律师。在案中却没有这样做。然而,她知道自己的权利且当时的确要求获得法律援助,但无济于事。

当事各方提交的补充资料

缔约国

6.1 2015 年 11 月 5 日,缔约国基本上重申了其对第 2542/2015 号来文案情的初步意见。

6.2 缔约国在 2016 年 3 月 15 日的普通照会中表示坚持对两份来文的最初意见。缔约国再次声明,提交人在被捕时以及在一审法院均没有提出要找律师的要求。

提交人

7.1 2015 年 11 月 18 日,提交人提交了关于第 2542/2015 号来文的补充意见,重复了她最初提出的事实,并声称她在过去两年中因参加和平抗议而多次受到法院制裁。她声称,缔约国继续实施通过行政罚款和拘捕限制和平集会的做法,拘捕可长达 15 天。

7.2 2016 年 3 月 16 日,提交人作出回应,重申了她在此前两份来文中的主张。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何请求之前,委员会必须根据议事规则第 97 条,判定案件是否符合《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 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。

8.3 委员会注意到,提交人称已经用尽所有可用的国内补救办法。委员会还注意到缔约国对第 2542/2015 号来文的意见,即提交人没有请总检察长向最高法院启动监督复审程序,因此没有用尽国内补救办法。总的来说,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自由裁量权的法院裁决进行复审,是一种特殊的补救办法;缔约国必须表明,在该案情况下,这种请求具有提供有效补救的合理前景。⁴ 在本案中,委员会注意到,提交人于 2014 年 1 月 22 日向总检察长办公室提交了启动监督复审的请求。她的请求于 2014 年 7 月 17 日被驳回。因此,委员会认为,提交人已经用尽国内补救办法,《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不排除审查本来文。

8.4 委员会注意到提交人称,她根据《公约》第十四条第 1 款享有的权利受到侵犯,因为国内法院没有考虑到她根据《公约》第十九条和第二十一条提出的主张。然而,在这方面没有任何其他相关资料的情况下,委员会认为提交人未能就

⁴ 见 Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008), 第 8.3 段; Dorofeev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/111/D/2041/2011), 第 9.6 段。

可否受理的目的充分证实这一申诉。因此，委员会得出结论，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，提交人称她根据《公约》第十四条第 3 款(丁)项享有的权利受到侵犯，因为她在 2013 年 9 月 3 日被捕时无法接触律师，她在律师在场的情况下为自己辩护的权利受到侵犯。委员会注意到，提交人被指控犯有行政违法行为，而第十四条第 3 款(丁)项为确定对个人的刑事指控提供保障。然而，委员会忆及，虽然刑事指控原则上涉及国内刑法应予处罚的行为，但必须在《公约》的含义内理解“刑事指控”的概念。⁵ 根据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(2007)号一般性意见第 15 段，这一概念也可延伸至由于其目的、性质和严重性，必须将其视为刑事性质的制裁，不论国内法如何定性。在本案中，提交人因和平传递信息和参加公共活动而被捕、受审、被判有罪并被处以相当数额的罚款。委员会注意到，提交人受到这种处罚之前先是被剥夺自由，尽管时间很短，但其目的是惩罚提交人实施的行为，并对今后类似的罪行起到威慑作用，其目标类似于刑法的总体目的。⁶ 有鉴于此，委员会认为提交人的申诉属于《公约》第十四条第 3 款(丁)项的保护范围。然而，委员会注意到，提交人没有提供任何细节或文件来证实她在诉讼中没有被允许接触律师的申诉；根据《任择议定书》第二条，委员会认定这些申诉不可受理。

8.6 委员会注意到，提交人没有对她根据《公约》第十四条第 3 款(庚)项提出的申诉作出任何澄清。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第三条，这部分申诉没有得到证实，不可受理。

8.7 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了她在第 2542/2015 号来文中根据《公约》第十九条第 2 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以受理，并着手审查案情。

审议案情

9.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方提交的所有资料审议本来文。

第 2542/2015 号来文

9.2 委员会注意到，提交人称她因发出参加 2013 年 9 月 3 日公开会议的邀请而受到制裁，这侵犯了她根据《公约》第十九条第 2 款享有的传递信息的权利。因此，委员会必须确定，根据《公约》第十九条第 3 款规定的限制之一，是否允许对提交人施加此种限制。

9.3 委员会提及关于见解和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见，根据该意见，言论自由和表达自由是个人充分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)。所有对表达自由的

⁵ 见人权事务委员会，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(2007)号一般性意见，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(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.7 段。

⁶ 比照参见 Osiyuk 诉白俄罗斯，第 7.4 段。

限制必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准，“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”（第 22 段）。

9.4 委员会注意到缔约国辩称，国家立法符合《公约》第十九条第 3 款的规定，旨在规范而不是限制言论自由。然而，委员会注意到，缔约国没有根据《公约》第十九条第 3 款解释提交人的行为如何危及他人的权利或名誉、国家安全或公共秩序、公共健康或道德。在没有此种解释的情况下，委员会认为，根据《公约》第十九条第 3 款规定的条件，虽然该和平的公开活动未经授权，但对提交人发出活动邀请进行制裁既不必要也不相称。⁷ 因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第 2 款享有的权利受到侵犯。

9.5 提交人指称她根据《公约》第二十一条享有的权利受到侵犯，委员会就此回顾，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。⁸ 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)按照法律以及(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的需要而施加的限制。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，而非谋求对该项权利加以不必要或不相称的限制。⁹ 因此，缔约国有义务证明对《公约》第二十一条保护的权力的任何限制是合理的，并证明这不会对行使这项权利构成不相称的障碍。¹⁰

9.6 委员会认为，如果批准制度实际上相当于一种通知制度，开展公共活动理所当然地会被批准，且该制度的适用符合《公约》相关规定，那么通知或寻求当局批准的要求本身并不违反《公约》第二十一条。在任何情况下，如果使用通知或批准制度程序，则该程序不应过于繁琐。¹¹ 即使是未经批准的集会，对和平集会的任何干涉都必须符合第二十一条第二句规定的正当理由。

9.7 委员会认为，缔约国仅以公共活动法的规定为依据，该法要求提前 10 天提出和平集会的请求并得到地方当局的许可，这本身就限制了和平集会权。缔约国未设法按照《公约》第二十一条的要求，证明提交人因参与和平公众抗议而对其拘捕、审判并处以制裁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。因此，委员会得出结论认为，缔约国违反了《公约》第二十一条。

⁷ 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; 和 Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2257/2013 和 CCPR/C/124/D/2334/2014), 第 7.5 段; 以及第 34 号一般性意见, 第 34 段。

⁸ 例如见, Korol 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011), 第 7.5 段。

⁹ 见 Korol 诉白俄罗斯, 第 7.5 段; Toregozhina 诉哈萨克斯坦, 第 7.3 段。

¹⁰ 见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010), 第 8.4 段。

¹¹ 例如见 Poliakov 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011), 第 8.3 段。

第 2543/2015 号来文

9.8 委员会注意到, 2014 年 2 月 15 日, 提交人参加了据称自发的集会, 抗议本国货币突然贬值 30%。委员会注意到, 提交人称缔约国立法中要求 10 天前请求批准的规定剥夺了人民举行和平集会的权利(上文第 5.2 段); 缔约国对她参加未经授权的自发集会处以罚款, 侵犯了她根据第二十一条享有的权利。委员会还注意到缔约国的主张, 即无人按照国家法律的要求向地方当局申请批准有关活动, 该抗议对公共秩序和安全以及公共基础设施的运作构成威胁。然而, 委员会注意到, 缔约国没有提供任何进一步资料支持抗议构成威胁的说法。

9.9 委员会认为, 举行公共活动需要寻求当局的批准, 这本身并不违反《公约》第二十一条。在本案中, 委员会认为, 国家立法要求批准的规定排除了自发集会的任何可能性, 因为自发集会就其性质而言, 不可能受事先请求批准的冗长制度的约束。¹² 因此, 委员会指出, 缔约国没有规范自发集会的法律依据。

9.10 委员会指出, 即使是未经批准的集会, 缔约国也必须依照第二十一条第二句, 证明对和平集会权的任何干涉是正当的。委员会认为, 缔约国没有设法按照《公约》第二十一条的要求, 证明提交人因参与和平公众抗议而对其处以制裁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。因此, 委员会得出结论, 就第 2543/2015 号来文而言, 缔约国违反了《公约》第二十一条。

10. 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, 关于第 2542/2015 号来文, 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, 关于第 2543/2015 号来文, 缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

11. 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。这就要求缔约国对《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(包括自发)集会、会议、游行、纠察和示威的权利。

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文广泛传播。

¹² 比照参见 Popova 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/122/D/2217/2012), 第 7.5 段。