

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
19 May 2023
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 2905/2016 号来文的意见* **

来文提交人： Adil Turdukulov (由律师 Gyulshaiyr Abdirasoulova 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 吉尔吉斯斯坦

来文日期： 2016 年 8 月 2 日(首次提交)

参考文件： 根据委员会议事规则第 92 条作出的决定，已于 2016 年 12 月 14 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期： 2023 年 3 月 10 日

事由： 对违反举行和平集会的既定程序的行为处以罚款

程序性问题： 用尽国内补救办法；基于属事理由可否受理

实质性问题： 集会自由；公正审判权

《公约》条款： 第十四条第一款和第二十一条

《任择议定书》条款： 第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Adil Turdukulov，吉尔吉斯斯坦国民，生于 1981 年。他声称缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第一款和第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 1995 年 1 月 7 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百三十七届会议通过(2023 年 2 月 27 日至 3 月 24 日)。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、法里德·艾哈迈多夫、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·阿尔韦托·卡拉索、伊冯娜·唐德斯、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·帕查、寺谷浩司、埃莱娜·提格乎德加和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。



提交人陈述的事实

2.1 提交人是一名博主。他指出，2015 年 12 月 17 日，他打算与其他六人一起参加在比什凯克政府大楼附近举行的和平集会。集会目的是对一名记者表示声援，这名记者侵犯了吉尔吉斯斯坦总统的声誉和尊严，因未支付法院判给总统的精神损害赔偿而面临被逮捕的风险。提交人指出，在他接近集会地点时，警察拦住了他，命令他不要举行集会，理由是相关国家部门没有收到关于这一事件的通知。对此，提交人解释说，他享有举行和参加和平集会的宪法权利，不需要通知有关部门。然而，警察将其逮捕，并指控他违反了举行和平集会的既定程序和不服从警察的合法命令。根据《行政责任法》第 392 条第 1 款和第 371 条第 1 款，这属于行政犯罪。

2.2 据提交人称，2015 年 12 月 17 日，比什凯克 Pervomayskiy 区法院根据《行政责任法》第 392 条第 1 款认定提交人的行为构成行政犯罪，¹ 并命令他支付罚款。法院认为，提交人在没有事先通知有关部门的情况下参加了和平集会，违反了 2002 年 7 月 23 日关于公民有权不携带武器举行和平集会、自由举行大型集会和示威游行的第 120 号法律，该法规定，举行和平集会、游行、集会、示威或其他公共活动必须事先通知地方行政部门。因此，法院认定，在没有事先通知的情况下举行和平集会是非法的，需承担法律责任。

2.3 提交人就法院的决定提出上诉，声称他参加的是和平集会，享有《宪法》第 34 条保障的参加集会的宪法权利。提交人还主张，第 120 号法律在事件发生时已不再有效，已被 2012 年 5 月 23 日关于和平集会的第 64 号法律取代。根据新法律，未通知地方主管部门不能作为禁止和平集会的理由。因此，警方因没有通知而下令驱散集会，以及提交人因违反举行和平集会的程序而受到行政定罪，都没有法律依据。

2.4 2016 年 1 月 21 日，比什凯克市法院(上诉法院)维持了对提交人的行政定罪决定。上诉法院认定，提交人参加了一次和平集会，该集会是在没有通知相关国家部门的情况下举行的，而且他没有听从警察驱散集会的合法命令。根据第 120 号法律的规定，上诉法院维持一审法院的判决，即在事先通知地方行政部门的情况下举行和平公共活动是非法的，需承担法律责任。

2.5 提交人向最高法院提出了监督复审请求，重申了他在上诉中提出的论点。2016 年 4 月 19 日，最高法院维持对他的定罪，认定他在没有事先通知相关国家部门的情况下参加了和平集会。最高法院接受了提交人的这一论点，即下级法院适用了在事件发生时已不再有效的法律，即第 120 号法律；但最高法院认为，

¹ 从比什凯克 Pervomayskiy 区法院判决的推理部分来看，法院根据《行政责任法》第 392 条第 1 款和第 371 条第 1 款认定提交人的行为构成行政犯罪。然而，在判决的执行部分，法院仅根据第 392 条第 1 款宣布提交人的行为构成行政犯罪并处以罚款。

当时有效的适用法律，特别是关于和平集会的第 64 号法律第 11 条，² 也载有关于将计划的和平集会通知相关国家部门的规定。由于没有事先通知，最高法院认定提交人犯下了《行政责任法》第 391 条第 1 款所载罪行。

申诉

3.1 提交人声称缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第一款和第二十一条享有的权利。他提出，缔约国有关部门以没有通知为由干涉和平公共活动，侵犯了他的集会自由权。此外，法院在认定他对违反举行和平集会的既定程序负有行政责任时，依据的是事件发生时已不再有效的法律，并且无视当时适用的国内法律，该法没有要求和平集会的组织者或参与者必须将和平公共活动通知国家主管部门。提交人辩称，适用于所述事件的关于和平集会的第 64 号法律没有规定这一义务。此外，他提到缔约国《宪法》第 34 条，其中规定不得因未通知而禁止或限制和平集会。此外，不得因和平集会的组织者和参与者未发出和平集会通知或未遵守通知的形式、内容和截止日期而追究其责任。³

3.2 提交人请委员会裁定缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第一款和第二十一条享有的权利，并要求缔约国采取保障措施，防止今后发生类似的侵权行为。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2018 年 10 月 19 日的普通照会中提出了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国解释说，在对提交人的行政定罪作出裁决时，一审法院和上诉法院以第 120 号法律为指导，该法要求参加公共活动的人必须在计划活动前至少 12 个日历日将活动通知地方行政部门。缔约国还解释说，由于颁布了关于和平集会的第 64 号法律，第 120 号法律于 2012 年 5 月 23 日失效。缔约国指出，根据关于和平集会的第 64 号法律，事先通知和平集会不是强制性的。

² 关于和平集会的第 64 号法律第 11 条实质上指出：

(a) 活动组织方应在活动前 2 至 30 天以书面形式就计划举行的和平集会发出通知。通知可通过信函、电报、传真、电子邮件或其他方式发出；

(b) 通知应包含活动组织方的信息(组织的名称和/或组织者的姓、名和父名)及联系方式(组织的地址和/或组织者的地址和电话号码)、活动地点和/或行程信息、起止日期和时间、目的、大致的参与人数以及拟在和平集会期间使用任何扩音设备或其他物品的情况。和平集会的组织方有权在通知中列入其他信息，并附上其他文件；

(c) 如有关于其他和平集会或影响公民安全的其他情况的可靠信息，国家和地方主管部门有权提议更改集会的日期、地点和路线；

(d) 向国家或地方主管部门发出和平集会通知者有权要求主管部门书面确认收到通知，主管部门有义务提供书面确认；

(e) 国家或地方行政部门签发的书面确认必须包含收到通知的主管部门的信息和接受通知的官员的签名，以及收到通知的日期和时间。

³ 2010 年 6 月 27 日全民公决通过的《宪法》第 34 条实质上表明：

(a) 人人有权享有和平集会的自由，任何人不得被强迫参加集会；

(b) 人人有权向主管部门提交通知，以确保和平集会得以举行。不得因未通知或未遵守通知的形式、内容和截止日期而禁止或限制和平集会，或拒绝采取措施确保和平集会的举行；

(c) 不得因和平集会的组织者和参与者未发出和平集会通知或未遵守此类通知的形式、内容和截止日期而追究其责任。

4.2 关于这一点，缔约国指出，最高法院在 2016 年 4 月 19 日的决定中认定，在提交人的案件中，下级法院适用的法律在事件发生时已经失效。然而，最高法院还认定，当时适用的法律，即关于和平集会的第 64 号法律第 11 条，也载有关于将公共活动通知国家主管部门的规定。因此，缔约国认为，提交人的以下论点不成立，即法院在其案件中适用了事件发生时已不再有效的法律条款，因此犯了法律上的错误。

4.3 缔约国指出，提交人认为《行政责任法》第 392 条违反缔约国《宪法》，因为第 392 条规定违反举行和平集会的既定程序须承担责任，而《宪法》规定不允许因没有通知而禁止或限制和平集会。关于这一点，缔约国辩称，提交人有机会向最高法院宪法法庭质疑上述《行政责任法》条款的合宪性。鉴于提交人没有质疑上述条款的合宪性，不能说本案已用尽国内补救办法。

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 2019 年 1 月 25 日，提交人提交了评论，称根据在所涉事件发生时已不再有效的法律规范进行裁决违背了《公约》规定的公正审判保障。他提出，在其案件发生时有效的法律，特别是《宪法》，不允许因没有通知而禁止或限制和平集会。

《宪法》还禁止因未通知和平集会而追究个人责任。《宪法》第 34 条第 2 款保障每个人提交集会通知的权利。在这方面，提交人辩称，关于和平集会的第 64 号法律第 11 条规定了实现这一宪法权利的机制，该法在所述事件发生时有效，并保障在事先通知和不事先通知的情况下举行集会的权利。

5.2 至于缔约国关于未用尽国内补救办法的论点，提交人认为这一论点不相关，因为他的申诉事由与《行政责任法》第 392 条的合宪性问题无关，而是涉及由于没有通知和平集会而对他进行行政定罪，从而侵犯了他根据《公约》享有的权利。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，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。

6.2 根据《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。

6.3 委员会注意到缔约国的论点，即由于没有用尽国内补救办法，来文不可受理，理由是提交人没有向最高法院宪法法庭质疑《行政责任法》的合宪性。在这方面，委员会注意到提交人的论点，即他不质疑《行政责任法》的合宪性；申诉的实质是，他因为没有通知和平集会而受到行政定罪，这侵犯了他根据《公约》享有的权利。鉴于提交人的申诉事由，委员会认为没有理由认定，出于缔约国所述原因，提交人未用尽国内补救办法。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍它审查本来文。

6.4. 提交人声称他根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到侵犯，对此，委员会回顾，在判定对个人提出的刑事指控或确定其在一项诉讼中的权利和义务时，人人有权由合格、独立的和无偏倚的法庭进行公正和公开审讯。委员会还回顾，

刑事指控原则上涉及根据国内刑法可予处罚的行为。不过，这一概念也可延伸到以下行为：行为具有犯罪性质，并且其处罚措施不论国内法律如何定性，都因其目的、性质和严厉程度而必须被视为刑事处罚。⁴ 在这方面，委员会注意到，根据《行政责任法》的相关规定，提交人因违反举行和平集会的既定程序而被处以行政罚款。委员会还注意到，虽然根据缔约国的法律，对提交人的处罚属于行政性质，但其目的是通过处罚来压制指控的违法行为，并对他人起到威慑作用，这些目的类似于刑法的总体目标。委员会进一步指出，法院认定提交人违反的法律规定是一般性质的，针对以个人身份参加和平集会的任何人。规定的一般性质以及处罚的目的，即威慑和惩罚性质，足以确定提交人的违法行为属于《公约》第十四条意义下的犯罪。⁵ 因此，委员会认为，提交人根据《公约》第十四条第一款提出的申诉基于属事理由可以受理，理由是提交人的行政定罪有关的诉讼属于《公约》第十四条第一款下“判定”一项“刑事指控”的范围。

6.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了根据《公约》第十四条第一款和第二十一条提出的申诉。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称《公约》第二十一条保障的集会自由权受到了侵犯，理由是他因为没有将和平公共活动通知相关国家部门、违反了举行公共活动的既定程序而受到国内法律相关条款的处罚。因此，委员会需处理的问题是确定对提交人实施的行政处罚是否侵犯了他根据《公约》第二十一条享有的权利。

7.3 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人的观点和意见至关重要，在民主社会中不可或缺。《公约》第二十一条保护和平集会，无论在哪里举行：室外、室内或网上；公共或私人空间；或上述地点的组合。这种集会可有多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。不论是在固定地点集会，例如抗议，还是移动集会，例如游行或列队行进，都受到第二十一条的保护。⁶ 对和平集会的权利不得加以限制，除非是：(a) 依法施加限制；并且 (b) 为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共健康或道德，或保障他人权利和自由所必需。缔约国有义务证明对《公约》第二十一条保护的權利施加限制是合理的。⁷

7.4 委员会还回顾其立场，即通知制度要求有意组织和和平集会的人必须事先通知主管部门并提供某些重要细节，这种制度如果是帮助主管部门便利和平集会顺利举行和保护其他人的权利所必需的，是可以允许的。不得滥用这一要求来阻止和

⁴ 第 32 号一般性意见(2007 年)，第 15 段。

⁵ Osiyuk 诉白俄罗斯(CCPR/C/96/D/1311/2004)，第 7.3-7.5 段；以及 Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.7 段。

⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 6 段。

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

平集会，而且必须根据第二十一条所列理由证明这一要求是合理的。⁸ 未按照要求通知主管部门即将举行的集会，并不意味着参加集会的行为是非法的，也不得以此为由驱散集会或逮捕参与者或组织者，或施加不当处罚，如指控参与者或组织者犯有刑事罪。如组织者因未通知而受到行政处罚，主管部门必须说明理由。⁹ 没有事先通知并不免除主管部门在其能力范围内为集会提供便利和保护参与者的义务。¹⁰

7.5 回到本案的情况，委员会注意到，提交人因违反举行和平集会的既定程序而受到处罚，理由是他没有将和平集会通知国家主管部门。提交人声称，对他施加的限制不是法律规定的，因为事件发生时生效的国内法律没有规定将和平集会通知国家主管部门的义务。因此，委员会必须考虑的是，在本案情况下，对提交人施加的行政处罚是否构成《公约》第二十一条第二句所述“按照法律”而加的限制。

7.6 委员会注意到，从收到的资料来看，双方对所涉事件的和平性质意见一致。双方对国内法律条款在本案情况下的解释和适用是否正确存在分歧。委员会注意到，在根据《行政责任法》的相关条款认定提交人有罪时，一审法院和上诉法院以第 120 号法律为指导，这项法律载有将计划举行的和平集会通知国家主管部门的义务，不过在所述事件发生时已被废除。委员会还注意到，缔约国最高法院承认，下级法院判决提交人时适用的法律在所述事件发生时已不再有效。尽管如此，最高法院仍维持原判，理由是事件发生时有效的适用法律，即关于和平集会的第 64 号法律第 11 条，也载有关于将和平公共活动通知国家主管部门的规定(上文第 2.5 段)。关于这一点，委员会注意到缔约国在关于可否受理和实质问题的意见中所作的解释，即根据关于和平集会的第 64 号法律，将和平集会通知国家主管部门不是强制性的(上文第 4.1 段)。此外，委员会注意到事件发生时有效的缔约国《宪法》条款，特别是第 34 条第 2 款和第 3 款，其中明确规定：(a) 不得因未通知和平集会或未遵守通知的形式、内容和截止日期而禁止或限制和平集会；以及(b) 不得因和平集会的组织者和参与者未通知和平集会或未遵守通知的形式、内容和截止日期而追究其责任。

7.7 在这一背景下，委员会认为，缔约国未能证明对提交人权利的限制，即他因未通知和平集会、违反举行和平集会的既定程序而受到行政定罪，是按照《公约》第二十一条的要求依法施加的。委员会认为，结合上文所述的缔约国《宪法》条款，以及缔约国就国内法律所载通知制度的非强制性质作出的解释，在国内法律没有规定通知国家主管部门和平集会的法律义务的情况下，因提交人未通知国家主管部门和平公共活动而对其处以行政罚款是没有法律依据的。因此，委员会认为，对提交人权利的限制不是“按照法律”施加的，不符合《公约》第二十一条第二句所载要求。鉴于上述结论，委员会认为，没有必要审查施加的限制是否符合第二十一条规定的合法目的之一。鉴于缔约国没有对此作出任何进一步解释，委员会的结论是，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

⁸ Kivenmaa 诉芬兰(CCPR/C/50/D/412/1990)，第 9.2 段；Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 9.4 段。

⁹ Popova 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/122/D/2217/2012)，第 7.4 和第 7.5 段。

¹⁰ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 70 和第 71 段。

7.8 鉴于上述结论，委员会决定不单独审议根据《公约》第十四条第一款提出的申诉。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。此外，缔约国有义务采取适当步骤，给予提交人充分赔偿，包括偿还对他的罚款和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。

10. 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，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《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，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。
