

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
30 November 2021  
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  
2676/2015 号来文的意见\* \*\* \*\*

提交人: Andrey Tsukanov(无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 哈萨克斯坦

来文日期: 2015 年 5 月 19 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 2015 年 11 月 12 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期: 2021 年 3 月 18 日

事由: 因参与和平集会遭受惩处

程序性问题: 不符合《公约》规定; 用尽国内补救办法; 申诉证据不足

实质性问题: 表达自由; 集会自由; 保障公正审判

《公约》条款: 第十四条第三款(卯)项和(辰)项、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二、第三和第五条

1. 来文提交人 Andrey Tsukanov 是哈萨克斯坦国民, 生于 1982 年。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(卯)项和(辰)项、第十九条和第二

\* 委员会第一百三十一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了对本来文的审查: 瓦法·阿什拉夫·莫哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈吉布·埃尔哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、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、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖、根提安·齐伯利。

\*\*\* 委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(部分反对)附于本意见之后。



一条享有的权利。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人是一名记者，因其专业工作、政治观点和参加和平抗议多次遭到殴打、逮捕和罚款。2014 年 7 月 7 日，多位妇女与他联系，称警察干涉她们的商业活动，她们想举行抗议。提交人代表一个当地电视频道去报道抗议活动。晚上 10 时左右，他到达抗议现场，采访了几位抗议者，并拍摄了抗议活动。不久，几辆警车到达现场，警察开始拘留抗议者并收走他们的身份证件。此时提交人在继续拍摄，几名警察靠近他，要求他出示身份证件并删除录像。提交人拒绝后，他的摄像机被警察收走并遭到损坏。他被反扭双臂，警察将他和几名抗议者一起送至警察局。

2.2 提交人指出，抗议期间没有发生违反公共秩序的情况，也没有发生冲突。他被控违反《行政犯罪法》第 355(2)条，即拒不服从执法人员的合法指令，属行政犯罪。提交人称，自 2013 年以来，缔约国经常以流氓罪、违反交通规则或拒绝服从警察的合法指令等罪名惩罚和平抗议者，以阻止他们根据《公约》第十九条和第二十一条向委员会进一步提出个人申诉。几个小时后，这些被拘留者获释。但警察非法没收了提交人的身份证和摄像机。提交人在被捕时受了伤，在获释后第二天接受了体检，体检证实被捕造成他脸部和肩膀有瘀伤。

2.3 2014 年 7 月 11 日，阿拉木图地区专门行政法院认定提交人犯有拒不服从警察合法指令罪，判处他 15 天行政拘留。提交人称，法官无视他的论点和他是报道抗议活动的记者这一事实，因此法院并不公正。在听讯期间，法院也不允许辩方证人作证，但允许检察官传唤的所有证人作证。

2.4 提交人向阿拉木图市法院提出上诉(未说明具体日期)，认为一审法院的裁决侵犯了他的表达自由权和和平集会权等权利。2014 年 7 月 17 日，阿拉木图市法院驳回了他的上诉。

2.5 2014 年 8 月 8 日，提交人向阿拉木图市检察官办公室提出监督复审请求，于 2014 年 8 月 25 日被驳回。他向检察长办公室提交了监督复审请求(未说明具体日期)，副检察长 2014 年 11 月 11 日驳回该请求。

2.6 2014 年 7 月 8 日和 9 日，提交人分别向 Almalinsky 区检察官办公室和阿拉木图内务部内部调查局提出了关于警察在抗议活动期间非法行为的申诉。在申诉状中，他称遭到警察的非法逮捕、殴打和勒颈，他的摄像机遭损坏。Almalinsky 区检察官办公室将提交人的申诉转至阿拉木图内务部内部调查局。2014 年 11 月 23 日，后者以缺乏犯罪事实为由，拒绝调查警察的行为。

### 申诉

3.1 提交人称，警察的行为侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。他称，他作为记者报道了一次和平抗议活动，但由于警方不希望抗议和随后抓捕的录像在电视上播出，所以逮捕了他，损坏了他的摄像机，并删除了所有录像。

3.2 提交人还称，一审法院不允许大众媒体出席庭审，并且无视他的法律论点，也不允许辩方证人出庭作证，但允许检察官传唤的所有证人作证，因此缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(卯)项和(辰)项享有的权利。

3.3 提交人请委员会责成缔约国将侵犯其权利的人绳之以法；采取措施，取消哈萨克斯坦立法中对表达自由权、和平集会权和公平审判权的现有限制，这些限制分别违反了《公约》第十九、第二十一和第十四条；并确保和平抗议活动不会引起当局的无端干涉或对组织者和参与者的迫害。

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2015 年 12 月 28 日的普通照会中提交了关于可否受理的意见。缔约国指出，2014 年 7 月 7 日晚 10 时 10 分，一辆巡逻警车在阿拉木图市 Abylaikhan-Tole-bi 街上注意到一群人占用部分道路，造成了容易导致发生事故的状况。警察要求他们离开道路，他们拒绝。提交人也在人群中，他妨碍了过往交通。提交人拒绝服从警方的合法指令并造成一名警察轻度身体伤害(经 2014 年 7 月 8 日的体检证实)，因此被捕。

4.2 缔约国称，来文不符合《公约》的规定，因此根据《任择议定书》第三条不可受理。缔约国指出，委员会一般不能审查关于个人行政、民事或刑事责任的决定，也不能审查无罪或有罪的问题。

4.3 缔约国指出，提交人在来文中要求补救，还要求将侵犯其权利的责任人绳之以法。缔约国提及委员会在 H.C.M.A.诉荷兰案中的意见，其中认为《公约》没有规定个人有权要求另一人受到刑事起诉。<sup>1</sup> 缔约国认为，根据《任择议定书》第三条，这使来文不符合《公约》的规定。缔约国还称，提交人要求的其余补救办法也不符合《公约》的规定。缔约国认为，所要求的补救办法不仅不符合《公约》的规定，还要求委员会超越其职权修改缔约国的国内法，这构成对一个主权国家内政的干涉。

4.4 缔约国还指出，提交人未能证实国内立法如何侵犯了他根据《公约》第十四、第十九和第二十一条享有的权利。缔约国提及委员会在 E.Z.诉哈萨克斯坦案中的意见，委员会在意见中认定，因为提交人没有证实他根据第十四条提出的申诉，所以相关来文不可受理。<sup>2</sup> 缔约国称，已向提交人提供了实现公正审判的所有辩护权利和手段。

4.5 缔约国指出，提交人并非因参加抗议活动而受到惩罚，而是因为拒绝服从警察的合法指令。他妨碍了过往交通，且未按警察要求离开道路，因此他当时的行为对公共安全构成威胁。提交人不仅没有服从警察的合法指令，而且还咬伤了警官 O.的手指，之后的体检确定这一行为造成了轻度身体伤害。因此，缔约国认为，提交人的申诉不属于第十九条和第二十一条的保护范围，根据《任择议定书》第三条、议事规则第 96 条(d)款和委员会的判例，应不予受理。

4.6 最后，缔约国以尚未用尽现有的国内法律补救办法为由，对来文的可受理性提出质疑。缔约国指出，2014 年 11 月 11 日哈萨克斯坦副总检察长驳回了提交人的监督审查请求，此后他有权向总检察长提出监督审查请求。缔约国提及委员会

<sup>1</sup> H.C.M.A.诉荷兰(CCPR/C/35/D/213/1986)，第 11.6 段。

<sup>2</sup> E.Z.诉哈萨克斯坦(CCPR/C/113/D/2021/2010)，第 7.5 段。

对 T.K.诉法国一案的意见，其中委员会认为，仅仅怀疑国内补救办法的有效性并不能免除提交人诉诸这些补救办法的责任。缔约国列举了 Filatova 和 Kuzmintsev 案，在这一国内案例中，阿拉木图市政府拒绝批准上述两人在其公寓进行绝食抗议，市政府的行为不合法。向总检察长提出了监督复审理求后，法院作出了有利于上诉人的新裁决，并充分恢复了他们的权利和自由。因此，缔约国认为，根据《任择议定书》第二条和第五条、议事规则第 96 条(f)款和委员会的判例，提交人的来文应不予受理。

### 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 在 2016 年 1 月 31 日的信中，提交人对缔约国关于可否受理的意见作了评论。他坚持认为，他根据《公约》第十四条第三款(卯)项和(辰)项、第十九条和第二十一条享有的权利受到侵犯。他重申，他被指控拒绝服从一名执法人员的合法指令，这一指控旨在阻止他向联合国进一步提出申诉。他辩称，他的行为没有对公共安全造成任何威胁，他没有咬伤任何人，也没有妨碍过往交通。他手持摄像机，携带有效的记者证，以记者的身份出现在现场。

5.2 关于用尽国内补救办法的问题，他指出，向总检察长提出监督复审理求不能被视为有效的补救办法。缔约国在提交的材料中提及 Filatova 和 Kuzmintsev 案，但 Filatova 的权利没有得到恢复，也没有向她支付法律费用。国内法院的新裁决并没有规定恢复原告权利的机制。此外，阿拉木图市政府拒绝赔偿原告的精神和物质损失，也未惩罚对非法禁止本案原告绝食抗议负有责任的员工。因此，提交人认为，缔约国援引上述案件为例是不适当的。

### 缔约国关于实质问题的意见

6.1 在 2016 年 5 月 19 日的普通照会中，缔约国提交了关于来文实质问题的意见。缔约国重申，提交人的申诉缺乏证据，国内法院已彻底审查了他的申诉。

6.2 提交人声称他根据《公约》第十四条享有的权利受到侵犯，缔约国就此指出，提交人称一审法院支持检方的立场并无视他的论点，这一申诉未经任何事实证实。缔约国称，提交人在来文中指出，一审法院法官只遵循《宪法》和国内法。缔约国强调，这证明了司法程序是合法的，因为任何民主国家的法院都必须遵循该国的《宪法》和法律。缔约国指出，阿拉木图地区专门行政法院根据几位证人的证词作出了裁决，裁决书中提及了这些证词。

6.3 缔约国还指出，提交人关于他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利受到侵犯的申诉，以及关于他因其专业工作和政治观点而遭受惩罚和殴打的指称，都没有得到证实。缔约国称，提交人在来文中称，他和其他参与者自发举行抗议是为了向大众媒体表明警察如何阻碍他们的活动，因此他不能声称他是在行使和平集会权或表达自由权。缔约国还指出了提交人来文中的矛盾之处，即提交人曾说在多名妇女联系他之后他决定拍摄抗议活动，而他后来又声称他接到了 A24 电视频道编辑让他报道抗议活动的任务。

6.4 缔约国称，在抗议活动中，一名身穿制服的警官出示了自己的证件并要求提交人出示身份证，提交人拒绝。此外，他还攻击了这名警官，打伤了他，损坏了他的制服。缔约国认为，如果提交人以记者身份报道抗议活动，作为一个遵纪守

法的公民，他应该服从警察的合法指令并出示身份证。因此，委员会认为，提交人的行为具有非法和挑衅性质，且与他的记者工作无关。

6.5 缔约国对提交人关于导致他于2014年7月7日被捕事件的描述提出了异议，并指出，警察和其他证人在庭审期间的证词推翻了他的指称，法庭裁决书反映了这些证词。缔约国认为，警察没有阻止提交人从事记者工作，没有损坏或没收他的摄像机，也没有对他使用暴力。缔约国指出，Almalinsky 区检察官办公室和阿拉木图内务部内部调查局都审查了提交人的指称，确定警方没有违法。

6.6 缔约国称，提交人试图将他的行政违法行为谎称为对他根据《公约》第十九条和第二十一条享有权利的限制。缔约国认为，提交人在抗议期间的行为违反了公共秩序。同时，在施加限制是为了保护公共秩序的情况下，《公约》允许对第十九条和第二十一条所保护的权利进行限制。

6.7 缔约国指出，鉴于提交人所犯罪行的严重性，根据《行政犯罪法》第 355(2)条对提交人的行为进行惩罚是限制性最小和相称的措施。造成警官身体伤害可被归类为对政府官员的暴力行为，根据《刑法》第 321(1)条，可判处 5 年以下监禁。

### 提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

7.1 提交人在 2020 年 8 月 4 日的信中对缔约国关于来文实质问题的意见作了答复。提交人指出，根据最高法院 2008 年 7 月 10 日关于在哈萨克斯坦适用国际协定的第 1 号规范性决定，为确保缔约国遵守相关协定规定的义务，法院在必要时必须适用《公约》的规定。尽管《宪法》规定国际规范优先于国内法，但在实践中，法院和政府官员都未适用《公约》或其他国际文书中规范和平集会的条款。提交人指出，记者并非和平集会的主体，而是作为观察者传播涉及公共利益的信息。因此，当局必须保障记者能够参加任何公共活动，而不是阻碍他们的专业工作。提交人指出，根据《行政犯罪法》第 35 条，如果某人出于自卫而违反行政规定，他或她可免于承担责任。他辩称，警察攻击了他，而他行使了自卫权保护他的自由和财产。因此，提交人认为，国内法院没有彻底审查其案件的所有情况，错误地认定他犯有对警察使用武力的罪行，而实际上警察才是施暴者。

7.2 提交人还指出，根据《大众传媒法》第 20 条，无论他如何得到关于 2014 年 7 月 7 日抗议活动的信息，他都有权报道该活动。该条规定，记者有权寻求、征求、接受和传播信息；进行录音、录像和拍照，但法律禁止的情况除外；并携带有效记者证参加和平集会和其他形式的公共活动。

7.3 关于缔约国提出的公民必须服从警察合法指令的论点，提交人指出，对《公约》第十九条所保护权利的任何限制必须经法律规定，而且必须符合必要性和相称性的严格判断标准。施加的限制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。这类限制绝不应该被用来压制那些捍卫多党制民主、民主原则和人权的人。提交人称，记者的专业工作经常受到这种限制、威胁和侵犯；因此，必须彻底且迅速地调查任何此类指控，必须依法惩处责任人。

7.4 提交人反驳了缔约国的说法，即鉴于所犯罪行的严重性，根据《行政犯罪法》第 355(2)条对他进行惩罚是限制性最小和相称的措施。他指出，违反第 355(2)条可被处以罚款或 15 天以下的行政拘留。因此，法院对提交人判处了国内

法允许的最高刑罚。提交人称，对他的判决表明，缔约国有意压制和恐吓那些推行思想自由的人，使每个人都服从专制统治。

### 缔约国关于实质问题的补充意见

8.1 缔约国在 2020 年 10 月 6 日的普通照会中就实质问题提出了补充意见。缔约国认为，《公约》第十四条保障在法院和法律面前人人平等，哈萨克斯坦《宪法》充分反映了这一规定。缔约国称，提交人享有公平审判的所有权利和法律手段，包括辩护权和传唤对自己有利的证人的权利。以下事实可证明这一点：阿拉木图地区专门行政法院的法官应提交人的要求，将三名证人的书面证词纳入庭审记录，并在法院判决书中予以保留。

8.2 缔约国指出，《大众媒体法》第 20 条规定，记者有权参加抗议、示威以及表达公共和个人利益诉求的其他活动，但必须携带有效的记者证。然而，经审判确定，在 2014 年 7 月 7 日事件中，一名身穿制服的执勤警官要求提交人出示任一身份证件，遭到拒绝。此外，他无视该名警官的要求，继续采取攻击行为，造成警官受伤，并损坏了他的制服。缔约国重申，提交人的行为具有非法和挑衅性质，且与他的记者工作无关。

8.3 缔约国还指出，包括哈萨克斯坦在内的所有国家都对公共活动实施监管。《公约》第十九条第二款保障表达自由，其中包括寻求、接受和传播信息的自由。同时，该条第三款允许法律规定的、为尊重他人的权利和名誉以及为保护国家安全或公共秩序或公共卫生或道德所必需的某些限制。同样，《公约》第二十一条规定，除依法律之规定，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外，否则不得限制和平集会的权利。缔约国认为，哈萨克斯坦国内立法充分反映了《公约》第十九条和第二十一条的规定。《宪法》第 32 条保障和平集会的权利，只有在为维护国家安全、公共秩序、维持公共卫生或保障他人权利和自由的情况下，才能对这项权利施加限制。

8.4 缔约国指出，根据《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》第 9 条，违反该法的人应承担法律责任。缔约国还指出，通过法律实现民主欧洲委员会与俄罗斯联邦宪法法院达成一致，认为俄罗斯联邦的集会、会议、示威、游行和抗议法可赋予行政当局一些酌处权。<sup>3</sup> 因此，缔约国得出结论，其对和平集会的规范符合国际法和其他民主国家的做法。

8.5 最后，缔约国指出，一部关于组织和举行和平集会的新法律将于 2020 年 6 月 6 日在哈萨克斯坦生效，该法律简化了举行和平集会的通知程序。根据新法律第 10 条和第 11 条，和平集会组织者必须在活动前五个工作日以电子或纸质形式提交通知，将于三日内处理完毕。如果三日内未收到答复，组织者可以继续他们的活动。在举行示威和游行时，组织者仍需获得许可，必须在活动前至少 10 个工作日向本地当局提交申请，本地当局应在 7 个工作日内发放许可。

<sup>3</sup> 通过法律实现民主欧洲委员会 2012 年 3 月 20 日第 659/2011 号意见，第 25 段。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

9.1 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 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

9.2 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。

9.3 委员会注意到缔约国的论点，即提交人提出的补救办法涉及要求委员会超越其职权修改缔约国的国内法，这会干涉一个主权国家的内政，根据《任择议定书》第三条，这使来文不符合《公约》的规定。此外，缔约国认为，提交人的行为具有非法和挑衅性质，因此，他不能声称他在行使和平集会权或表达自由权。然而，委员会指出，在发现存在违反《公约》的情况时，委员会有权根据《任择议定书》规定的程序确定缔约国应采取的赔偿措施，以补救所造成的损害并防止今后的侵权行为。因此，来文提交人在要求或提出补救办法时不受任何阻碍，而委员会不受任何此类要求的约束。<sup>4</sup> 此外，委员会认为，确定提交人是否能因其行为的性质而要求保护其和平集会权或表达自由权，这一点与本案的实质问题密切相关。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条并不妨碍委员会审查本来文。

9.4 委员会注意到缔约国的论点，即提交人未向总检察长提出监督复审的请求。委员会回顾其判例，根据该判例，请求检察官办公室对已经生效的法院裁决进行监督复审(检察官行使自由裁量权裁定该请求)，并不构成就《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。<sup>5</sup> 在本案中，委员会还注意到缔约国提到了一个案例，其中有人向总检察长办公室提出了监督复审请求，总检察长进而向最高法院提出异议，最高法院随后裁定阿拉木图市政府不准两人在其公寓进行绝食抗议的行为不合法。委员会还注意到，提交人称向总检察长办公室申请对其行政案件进行监督审查(未说明日期)，但副总检察长于 2014 年 11 月 11 日驳回了这一请求。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。

9.5 在审议提交人根据第十四条第三款(辰)项提出的申诉之前，委员会首先必须确定本案中提交人所受惩罚是否属于《公约》所指的“任何刑事指控”。在这方面，委员会回顾，委员会在其判例<sup>6</sup>中曾提及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 号一般性意见(2007 年)第 15 段，其中指出，受制裁的具有犯罪性质的行为，不论国内法如何定性，这种行为必须因其目的、性质和严重性而被视为犯罪行为。在本案中，提交人因行政犯罪受到处罚，并被处以 15 天行政拘留。委员会认为，这种处罚的目的是制裁提交人的行为，并对今后

<sup>4</sup> Delgao Burgoa 诉玻利维亚(CCPR/C/122/D/2628/2015)，第 10.3 段。

<sup>5</sup> 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；和 Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第 7.3 段。

<sup>6</sup> Osiyuk 诉白俄罗斯(CCPR/C/96/D/1311/2004)，第 7.3 和 7.4 段。

的类似罪行起到威慑作用，其目的类似于刑法的一般目标。<sup>7</sup> 因此，委员会认为，提交人的申诉属于《公约》第十四条的保护范围。

9.6 委员会注意到提交人的申诉，即称缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利。委员会在现有资料中注意到，提交人在整个法庭诉讼期间都有律师代理。因此，委员会认为，提交人未能为受理目的充分证实这些指称。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

9.7 委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实了他的其余申诉，即在《公约》第十四条第 3 款(辰)项、第十九条和第二十一条下提出的问题。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

10.1 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。

10.2 委员会注意到，提交人称，他因在 2014 年 7 月 7 日阿拉木图的一次抗议活动中开展记者工作而被判 15 天行政拘留。委员会还注意到缔约国的意见，即提交人受惩罚并不是因为作为记者报道抗议活动，而是因为拒绝服从警察的合法指令。虽然提交人对拒绝服从警察合法指令的指控提出了异议，称他只是拒绝出示身份证件和删除抗议活动的录像，但委员会认为没有必要评估这些事实指控，因为可以根据以下假定对提交人的这部分申诉作出裁定，即如同缔约国所称的那样，之所以施加这些遭到质疑的限制是出于对公共安全和公共秩序的关切。

10.3 委员会首先必须考虑，根据《公约》第十九条第三款所列标准，对提交人传播信息和思想自由施加的限制是否合理。在这方面，委员会回顾其第 34 号一般性意见(2011 年)，除其他外，其中指出，表达自由对任何社会都必不可少，是每一个自由和民主社会的基石。<sup>8</sup> 委员会注意到，第十九条第三款允许对表达自由，包括传播信息和思想的自由施加某些限制，但此种限制须经法律规定，且为尊重他人的权利或名誉或保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或道德所必需。最后，对表达自由的任何限制不得过于宽泛，即在可达到相关保护作用的措施中侵犯性最小，并且与要保护的利益相称。<sup>9</sup>

10.4 委员会认为，缔约国必须解释，在本案中逮捕提交人是否是对其权利的必要且相称的限制。委员会注意到，提交人称，根据缔约国《大众传媒法》第 20 条，记者有权寻求、征求、接受和传播信息；进行录音、录像和拍照，但法律禁止的情况除外；并携带有效记者证参加和平集会和其他形式的公共活动(第 7.2 段)。然而，委员会还注意到，缔约国称，当一名身穿制服的执勤警官要求提交人出示任一身份证件时，遭到提交人拒绝。提交人未反驳这一事实。鉴于有关抗议活动是在当晚 10 时左右自发举行的，警察为了维护公共安全和秩序，为了确定提交人的记者身份，要求他出示身份证件，似乎并非不合理。在这方面，警察要求提交人出示身份证可以被认为是必要的。另一方面，缔约国未能解释为什

<sup>7</sup> Volchek 诉白俄罗斯(CCPR/C/129/D/2337/2014)，第 6.5 段。

<sup>8</sup> 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

<sup>9</sup> 同上，第 34 段。

么没收提交人的相机并删除录像，尤其是为何行政拘留提交人 15 天是为维护公共安全和秩序所必需的。委员会认为，在本案的情况中，对提交人施加限制时虽然依据了国内法，但并没有根据《公约》第十九条第三款规定的条件证明这些限制是合理且相称的。因此，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受到了侵犯。<sup>10</sup>

10.5 关于提交人根据第二十一条提出的申诉，委员会回顾，《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，在民主社会中必不可少。这项权利意味着允许在公共场所组织和参加和平集会，包括静坐集会(例如示威)。集会的组织者一般有权选择在目标受众视觉和听觉范围内的地点。除非依据法律，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所必需的，否则不得对这一权利施加任何限制。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人的集会权与上述普遍关注的利益，则应当着眼于促进这一权利，而非加诸不必要或不相称的限制。因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的權利作出限制的理由。<sup>11</sup>

10.6 在本案中，委员会注意到，在提交人是作为记者还是参与者参加抗议活动的问题上，双方存在分歧。然而，即使承认提交人主动参加了未经批准的抗议活动，委员会也认为，在这方面，缔约国虽然将提交人视为参与者，但未能证明对提交人权利施加的限制，即因参加 2014 年 7 月 7 日举行的自发和平集会而被行政拘留 15 天，对于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确实是相称且必要的。委员会注意到，缔约国在关于来文可否受理的意见中指出，提交人被指控“阻碍交通并拒绝出示身份证件”，他的行为对公共安全造成了威胁(第 4.5 段)。缔约国在关于来文实质问题的意见中称，提交人的行为违反了公共秩序(第 6.6 段)。委员会回顾，若要援引保护“公共安全”作为限制和平集会权的理由，必须确定集会对人的安全(生命或人身安全)会造成真实的重大危险，或者会造成严重损害财产类似危险。在这方面，委员会指出，和平集会的规模或性质有时会造成干扰，例如妨碍车辆或行人的通行。然而，必须在《公约》的框架内管理这种干扰或风险。同样，缔约国不应以“公共秩序”这一模糊定义为依据，对和平集会权进行过于宽泛的限制，虽然在某些情况下，和平集会可能具有固有的或刻意的干扰性，须予以极大程度的容忍。此外，不应该不当使用国内法中禁止“扰乱公共秩序”的规定来限制和平集会。<sup>12</sup>在本案中，缔约国没有向委员会提供任何资料支持关于提交人行为对人的生命或安全或财产造成危险的说法，只是称他妨碍了过往交通。鉴于此，在没有任何补充资料的情况下，委员会认为缔约国没有履行义务，就限制提交人根据第二十一条享有的权利说明理由。因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第二十一条享有的权利受到侵犯。

10.7 委员会注意到，提交人称他无法传唤任何证人为自己作证，这违反了《公约》第十四条第三款(辰)项。提交人指出，与此同时，检方提议的所有证人都能

<sup>10</sup> Tikhonov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/130/D/2551/2015)，第 10.4 段。

<sup>11</sup> 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 段。另见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

<sup>12</sup> 人权事务委员会第 37 号一般性意见，第 43 和 44 段。

够出庭作证。委员会在提交人提供的材料中注意到，尽管提交人要求传唤 2014 年 7 月 7 日在现场的几名证人，但一审法院法官拒绝让他们作证，理由是他们是参加抗议的多名公寓业主，无法客观作证。但该法官允许将警方早些时候采集的他们的书面证词列入庭审记录。委员会还注意到，缔约国提出，提交人享有公平审判的所有权利和法律手段，包括辩护权和传唤对自己有利的证人的权利，因为阿拉木图地区专门行政法院的法官应提交人的要求，允许将三名证人的书面证词列入庭审记录。

10.8 委员会回顾其第 32 号一般性意见，其中指出，第十四条第三款(戊)项保证被告有权自己讯问或由他人代为讯问对他不利的证人，并使对他有利的证人在与对他不利的证人相同的条件下出庭和受讯问。虽然该权利不是无限制的，但其包含了让那些与辩护有关的证人出庭作证的权利。<sup>13</sup> 委员会认为，缔约国不能仅通过说明证人证词已被纳入庭审记录来履行这一义务。对于确保被告及其律师进行有效辩护，并因此保障被告拥有同样法律权力促使证人出庭和像诉方一样讯问和诘问任何证人，作为权利平等原则适用的这一保障很重要。<sup>14</sup> 因此，委员会认为，提交人根据《公约》第十四条第三款(辰)项享有的权利受到了侵犯。

11. 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》第十四条第三款(辰)项、第十九条第二款和第二十一条享有的权利。

12. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人和受害人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当赔偿。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，特别是审查其国家立法及其执行情况，使之符合采取措施落实《公约》第十九条和第二十一条所承认之权利的义务。

13. 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。

<sup>13</sup> Saidov 诉塔吉克斯坦(CCPR/C/122/D/2680/2015)，第 9.6 段。

<sup>14</sup> 人权事务委员会第 32 号一般性意见，第 39 段。

## 附件

### 委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(部分反对)

1. 虽然我同意委员会的意见，即本案存在违反《公约》第十九条和第二十一条的情况，但我不同意存在违反第十四条第三款(辰)项的情况。
2. 如提交人所称，根据《行政犯罪法》第 355(2)条，他因拒绝服从执法人员的合法指令而被指控行政犯罪(第 2.2 段)。阿拉木图地区间专门行政法院认定提交人犯有拒不服从警察合法指令罪，判处他 15 天行政拘留。提交人称，法院不允许辩方证人出庭作证，而允许检察官传唤的所有证人作证(第 2.3 段)。缔约国答复称，阿拉木图地区间专门行政法院根据几位证人的证词作出了裁决，裁决书中提及了这些证词(第 6.2 段)。缔约国称，应提交人的要求，法院法官将三名证人的书面证词纳入庭审记录，并在法院裁决书中予以保留(第 8.1 段)。
3. 正如委员会指出的，虽然检方提议的所有证人都能出庭作证，但庭审记录只纳入了警方早些时候采集的对提交人有利的三名证人的书面证词，提交人和缔约国也承认这一点(第 10.7 段)。所以，此处的问题是，提交人提出了让对自己有利的证人出庭作证的要求，但阿拉木图地区间专门行政法院未允许，法院的这一决定是否违反了第十四条第三款(辰)项。

#### 关于可否受理

4. 委员会根据第十四条第三款(辰)项就申诉可否受理作了推理，并提到了其在 *Volchek* 诉白俄罗斯案中的决定。<sup>1</sup> 然而，委员会引用的段落涉及根据旨在保护个人自由和安全的第九条第三款决定申诉可否受理，而不是根据旨在确保刑事诉讼中若干公平审判保障的第十四条第三款(第 6.5 段)。此外，同一案件也提出了关于违反第十四条的申诉，其措辞与本案相关申诉类似，但委员会认为该申诉证据不足，不予受理(第 6.6 段)<sup>2</sup>。首先，我对将刑事审判的公平审判保障宽泛地比照适用于行政诉讼的情况表示怀疑。此外，我认为提交人没有证实他根据第十四条第三款(辰)项提出的申诉可以受理，因为该申诉的表述涉及法院应听取对提交人有利证人证词的绝对权利，但提交人的案件涉及一场行政诉讼。如果提交人能表明，他希望传唤的证人不能直接出庭作证或他被阻止质证检方证人，而他因此遭受了偏见或不利，我会同意提交人的申诉可以受理。

#### 实质问题

5. 在评估是否存在侵权行为时，委员会的下一步工作偏离了其通常做法。委员会的既定立场是，一般应由缔约国的法院来评估特定案件的事实和证据，除非可以确定评估明显是武断的或构成司法不公，或法院未能履行其独立性和公正性职责。<sup>3</sup> 委员会在其第 32 号一般性意见第 34 段中指出，首先由缔约国国内立法机

<sup>1</sup> *Volchek* 诉白俄罗斯(CCPR/C/129/D/2337/2014)。

<sup>2</sup> 在该案中，提交人针对法院缺乏独立性及法院对其案件证据的评估提出了申诉，即法院裁决完全基于两名负责逮捕的警员的陈述。

<sup>3</sup> 人权事务委员会第 32 号一般性意见(2007 年)，第 26 段。

构决定证据可否接受和法庭如何评估。委员会作为本案的“四审机构”，认为某一缔约国不能仅称已在庭审记录中列入证人陈述即表明已经履行了让辩方相关证人出庭作证的义务，因为这违背了权利平等原则(第 10.8 段)。为支持这一宽泛的结论，委员会援引了一个与本案几乎没有任何相似之处的案例作为依据，后者是一个刑事案件，涉及极其严重的刑事指控和严重侵犯第 14 条规定的公平审判权，<sup>4</sup> 而本案涉及行政诉讼。重要的是，委员会没有明确说明这种据称的侵权行为是否是任意的、是否构成司法不公以及法院是否有失公正。

6. 我认为，根据我们收到的本案资料，提交人未能证明据称的“不公正”或“未保证权利平等”已经构成了任意评估证据或司法不公。委员会应认定根据第十四条第三款(辰)项提出的申诉证据不足，或者认定不存在违反第十四条第三款(辰)项的情况。

---

<sup>4</sup> Saidov 诉塔吉克斯坦(CCPR/C/122/D/2680/2015)。