



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第七十六届会议(2016年8月22日至26日)通过的意见

第 31/2016 号意见(阿根廷), 事关 Milagro Amalia Ángela Sala

1. 任意拘留问题工作组系根据人权委员会第 1991/42 号决议设立, 人权委员会第 1997/50 号决议延长了工作组的任期并对其任务作出了明确说明。根据人权理事会第 1/102 号决定, 工作组的任务由人权理事会接管, 人权理事会 2010 年 9 月 30 日第 15/18 号决议将工作组任期延长 3 年。2013 年 9 月 26 日第 24/7 号决议将任期再延长 3 年。
2. 工作组依照其工作方法(A/HRC/30/69), 于 2016 年 2 月 17 日向阿根廷政府转交了涉及 Milagro Amalia Ángela Sala 的来文。该国政府于 2016 年 4 月 18 日对来文作出答复。该国已加入《公民权利和政治权利国际公约》。
3. 工作组视下列情况为任意剥夺自由:
 - (a) 显然提不出任何剥夺自由的法律依据(如: 某人刑期已满或尽管大赦法对其适用, 却仍然在押)(第一类);
 - (b) 剥夺自由系因行使《世界人权宣言》第七、第十三、第十四、第十八、第十九、第二十和第二十一条, 以及(就缔约国而言)《公民权利和政治权利国际公约》第十二、第十八、第十九、第二十一、第二十二、第二十五、第二十六和第二十七条所保障的权利或自由(第二类);
 - (c) 完全或部分不遵守《世界人权宣言》以及当事国接受的相关国际文书所确立的关于公正审判权的国际准则, 情节严重, 致使剥夺自由具有任意性(第三类);



(d) 寻求庇护者、移民或难民长期遭受行政拘留，且无法得到行政或司法复议或补救(第四类)；

(e) 由于存在基于出生、国籍、种族或社会出身、语言、宗教、经济情况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或其他状况的歧视，剥夺自由违反国际法，且目的在于或可能导致无视人权平等(第五类)。

提交的材料

来文方提交的来文

4. Milagro Amalia Ángela Sala, 1963 年 2 月 20 日出生于阿根廷，是胡胡伊省社会组织网络的成员单位图帕克·阿马鲁街区组织的领袖。

5. 社会组织网络位于胡胡伊省的圣萨尔瓦多·德·胡胡伊市，致力于振兴全省的欠发达地区，尤其是那些社会指标低于全国平均水平的地区，并在胡胡伊省增进和保护人权。通过筹办国家和省一级的方案，图帕克·阿马鲁实施了若干住房、医疗、就业和教育方案。该组织的大部分工作都是通过居民们组建的地方合作社开展的。

6. Sala 女士最近当选为南方共同市场(南共市)议会的议员，凭借这一职务，Sala 女士享有与阿根廷众议员同样的一项福利，即豁免权，其中包括免于被拘捕和言论自由的权利。

7. 地方当局为了遏制胡胡伊省兴起的社会抗议，实施了一项针对图帕克·阿马鲁组织和社会组织网络领袖的刑事追诉战略。

8. 2009 年，图帕克·阿马鲁组织背上恶名，被国会认定为一个在胡胡伊“制造恐怖”的组织。2012 年，在毫无证据的情况下，该组织被指控持有 500 件在国家武器登记处登记备案的武器，而这一指控以登记处在几天后自行否认告终。

9. 2015 年，一项对合作社重新进行登记的计划宣告实施，理由是以此实现公共经费划拨工作的透明化。该计划可能影响到由图帕克·阿马鲁负责协调的有关组织与合作社所开展的任务，因此，经胡胡伊社会组织网络决定，在 2015 年 11 月 24 日和 30 日两度申请与当局会晤，就该计划的实施进行对话。然而，当局并未对此表态。

10. 2015 年 12 月 14 日，社会组织网络在胡胡伊省圣萨尔瓦多市的贝尔格拉诺广场扎营，举行和平示威，目的是要求开放一个省政府与社会组织之间的对话平台。

11. 2015 年 12 月 15 日，国家检察长对 Sala 女士与其在广场扎营现场的三名同伴一并提起刑事起诉，指控其构成《刑法典》第 194 条和第 209 条所指的教唆犯罪，以及《刑法典》第 230 条第 2 款所指的煽动暴动罪。同日，社会组织网络发表了一则声明，其中再次要求与政府进行对话，重申其请愿为和平请愿，并陈述如下：“我们不是要反对银行化操作。所有的合作社都会开具电子发票并按规定

办事。我们也不是要反对统一管理社会组织。我们都已经在发展部合法备案。我们是希望让通过基层民主选出的领导人得到尊重。我们尊重胡胡伊省长阁下，我们坚信，所谓民主，就要尊重人民的意愿。”

12. 在 2015 年 12 月 17 日的新闻发布会上，Sala 女士澄清，她的抗争不是要反对银行化操作，也不是要反对为合作社办理登记，其诉求在于希望开启一个政府与社会组织代表之间的对话空间。

13. 2016 年 1 月 12 日，当局向仍在贝尔格拉诺广场扎营的组织发出了最后通牒。

14. 通过第 403-G-16 号法令，正式实施了新的合作社监管方案，并规定了针对游行示威者的措施，例如立即暂时吊销法人资格以及关于如何最终办理撤销的程序说明。

15. 据称，截至 2016 年 1 月 14 日 0:00 时，即游行示威期满一个月后，仍在广场上扎营的个人和组织，将被“排除在一切社会福利或计划之外，对于省政府面向合作社或社会组织招标的标的物或住房、和/或住房计划或方案、卫生设施以及其他工程，以省或国家经费支持开展的，这些个人和组织不得中标”。

16. 在颁布第 403-G-16 号法令的同时，省政府还对 Sala 女士及其三名同伴提起了刑事诉讼。

17. 在此背景下，地方当局在司法休会期间启动了司法程序，要求 Sala 女士作为被告方，就前面所指的罪名作出供述。来文方指出，尽管起诉状中表述含糊不清，没有对被控事实作出清楚和准确的说明，但从中可以看出，当事人被控组织抗议游行，由此阻碍了交通，并被控犯有煽动暴动罪，目的是通过社会抗议来让与合作社工作相关的临时法令无法获得通过，Sala 女士也参加了该次抗议活动。

18. 2016 年 1 月 11 日，Sala 女士在委托了可靠的辩护律师、写明合法住址并宣誓声明后，在胡胡伊省刑事预审法院出庭受审。在庭上作出供述后，法官并没有宣布对其实施拘留或者任何限制人身自由的措施。然而，2016 年 1 月 16 日，应假期轮值刑侦司法检察机关提出的申请，法官下发了对 Sala 女士的逮捕令。

19. 在下达对 Sala 女士的逮捕令的当天，胡胡伊省安全部长集结了一大队警察，进入 Sala 女士家中实施拘捕并对其住所进行了搜查。Sala 女士被关押在女子警局，后续被安置到省监狱的一家单位中。Sala 女士自此被剥夺了自由。

20. Sala 女士被捕几小时后，她的辩护人就提交了释放请求。由于请求没有得到答复，辩护人提起了人身保护令诉状，其中指控称，从调查权限(《刑法典》第 369 条)看，检方无权启动调查，也无权请求采取措施，例如请求逮捕被告。尽管有此限制，但检方仍继续开展调查工作。2016 年 1 月 18 日，1 号治安法官驳回了人身保护令诉状。

21. 2016 年 1 月 17 日，在胡胡伊省政府的明确要求下，主管法官下令对贝尔格拉诺广场及周边街道实施清场。为此，胡胡伊省警方被授权执行这一司法令。

22. 2016年1月21日，Sala女士从她最初所在的女子警局被移送至距离胡胡伊省首府10公里的省监狱第3女子监所。
23. 2016年1月26日，该案的检察官驳回了被告的释放请求，决议继续对Sala女士剥夺自由。
24. 2016年1月29日，即被逮捕13天之后，由于没有出现与Sala女士被捕之日了解到的案情有任何不同的情况，法官决议释放当事人。尽管有释放令，但Sala女士一直未被从刑事监所释放，现在仍被关押在那里。
25. 1月29日当天下午，在第一宗起诉案中经法官决议准予释放Sala女士的同时，她再次被正式起诉，被控犯有危及国家利益的欺诈罪、勒索罪和非法结社罪而被责令逮捕。在第二宗起诉案中，法官考虑的审前羁押标准(妨碍调查和有潜逃风险)与之前指控其犯有煽动暴动罪所考虑的标准相同。
26. 2016年2月15日，被告的辩护人在2016年1月29日就第二宗起诉案提交的停止拘留申请被驳回。在驳回申请的决议书中，提到了其他一些刑事诉讼程序，而Sala女士根本没有卷入其中，因此来文方认为，对其停止拘留申请的驳回没有任何正当理由，因为驳回申请决议书中并未对这些诉讼有何影响作出具体分析。驳回申请决议书的焦点和结论主要归结于“被告所受指控的严重性”，而没有对妨碍调查和潜逃风险的可能性进行深入分析。
27. 诉讼程序中出现的种种违规现象直接影响到了当事人的正当程序权：首先，Sala女士被拘捕的原因是她卷入了诉讼程序，被指控对教唆社会组织“扎营示威”，进而实现敲诈目的，但是，在没有正当理由表明假期轮值检察官和治安法官有权介入的情况下，2016年1月11日，Sala女士被传唤问询。当时，Sala女士仍享有人身自由。然而，五天之后，在刑事诉讼进程没有发生任何变化的情况下，当局突然安排省安全部长奉命入室搜查并实施逮捕。
28. 无论是假期轮值法官还是检察官，在事发之时都不认为有必要对Sala女士进行传唤问询，更不要说实施逮捕。对于检方来说，尽管已经以妨碍交通罪立案并责令对扎营行为进行整治，但并没有进一步提起对Sala女士的刑事检控，而这导致省政府以玩忽职守为由对主管检察官提出刑事指控。上述情况，再加上对司法休会期的不当使用，反映出社会抗议被刑事入罪化，从而表明对Sala女士的刑事追诉具有政治动机。
29. 从对Sala女士的逮捕令的内容上看，在逮捕令下发之时，与2015年12月14日的情况相比没有出现任何新要素，因此该决议并没有正当依据，纯属教条行为(逮捕令并没有提到有什么证据来支持其提出的事实，也没有解释理由)。随后，来文方强调，在任何对教唆犯罪和煽动暴动罪及类似性质犯罪的刑事诉讼中，从未有被告被审前羁押，被告有权在诉讼期间保持人身自由。因此，来文方认为这违反了宪法权利，例如无罪推定原则。

30. 此外，来文方认为，援引《胡胡伊省刑事诉讼法》第 311 条对现行犯的定义这一做法违反了法律，因为被控罪行发生于 2015 年 12 月 14 日，也就是说，发生在逮捕令下达日期的一个多月前。

31. 同时，逮捕令还援引了适用《刑事诉讼法》第 319 条的先例，其中规定了检察人员在责令对被告审前羁押时应当考虑的情形，而本案并不符合这些情形。一方面，对 Sala 女士所控罪名对应于缓刑处罚，因此在诉讼期间她应当享有自由，另一方面，所谓的有迹象表明被告试图逃避司法审判并妨碍司法调查，理由仅仅是她身陷两项刑事指控，其一是威胁性，其二是危害性，在诉讼中都尚未证实被告的罪名成立。综上，来文方认为，Sala 女士的人身自由受到了侵犯，因为其卷入的两宗不同的刑事案都旨在剥夺其自由。

32. 因第二宗刑事案实施的逮捕，单纯是想从抗议行为入手，为剥夺 Sala 女士的自由找理由，从而对被告实施无正当理由的无限期拘留，这侵犯了她的言论自由权利，也违背了无罪推定原则。

33. 此外，需要强调的是 Sala 女士所担任的南共市议员这一职务的重要性，她据此享有豁免权，因为第 27120 号法律以及《刑事诉讼法》第 32 条都有关于不得对享有豁免权者剥夺自由的规定。尽管有这一优待措施，但来文方称省司法机关迄今都不承认这一情况。

34. 最后，来文方认为，对 Sala 女士的拘留具有任意性质，属于审议提交工作组的案件可适用的任意拘留类别的第一类，因为用于给最开始逮捕 Sala 女士找理由的刑事指控属于恶意行为，其目的不仅是试图通过对阻碍交通罪给出一个形式主义解释，将抗议行为认定为犯罪，还笼统提出了教唆阻塞公共道路的罪名。此外，煽动暴动罪本身是一种“危险、模糊且任意的指控，构成对言论自由权和获得公正审判权利的不合理限制”。因此，作为在行使抗议权的过程中提出权利主张的行为，以犯有教唆罪和煽动暴动罪为由进行刑事立案，并没有清楚的法律依据和事实依据来加以支持。

35. 对 Sala 女士的逮捕与她在社会抗议中行使言论自由权利直接相关，这一权利在国际上主要得到了《世界人权宣言》第十九条和第二十条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条、第二十一条和第二十二条的承认，阿根廷是该《公约》的缔约国，在区域文书框架内，《美洲关于人的权利和义务宣言》第四条和第二十一条及《美洲人权公约》第十三条和第十五条承认言论自由权和集会权。最初的逮捕和驱逐令已经导致刑事立案，旨在通过骚扰和刑事起诉图帕克·阿马鲁街区组织以及胡胡伊社会组织网的领导人，将抗议行为认定为犯罪。因此，Sala 女士的情况属于审议提交工作组的案件可适用的任意拘留类别的第二类。

36. 最后，来文方指出，Sala 女士的情况同样属于审议提交工作组的案件可适用的任意拘留类别的第三类，因为在诉讼程序中，更确切地说，自 Sala 女士被列为刑事诉讼的嫌疑人后，出现了种种违规现象，在没有进行调查和缺乏正当理由的情况下对被告剥夺自由，违背了无罪推定原则，在司法休会期间对主审法官

和负责提起刑事诉讼的检察官的“遴选”，以及对 Sala 女士的指控含糊其辞，等等。来文方称，这些因素都构成了开展公平公正审理的一项风险。

政府的回应

37. 2015 年 12 月 15 日，胡胡伊省检察长对 Sala 女士及其他人提起刑事起诉，指控其犯有《刑法典》所列罪行，并由假期轮值法院受理。

38. 案件发生在胡胡伊省新任省长就职后数天，政府发布了一项旨在通过对所有社会计划的银行化操作来实现政务透明的计划，计划中要求各合作社对其成员进行身份认证，对此，社会组织网成员进行了扎营抗议。为抗议该计划，抗议方在广场扎营并进行了缜密的后勤部署，包含了卡车、小火车、音响设备、桌椅、足球球门、可以连通公共照明的电力设施、发电设备、气瓶、帐篷和遮阳棚等。

39. 检察机关在起诉书中指称，2015 年 12 月 14 日，几名被告唆使他人对公共场所造成堵塞，特别是妨碍公共交通的正常运行并妨碍国家机关有效执法，犯下了起诉书中所列罪行。

40. 检方要求启动对 Sala 女士涉嫌犯有教唆犯罪和煽动暴动罪的刑事调查，理由如下：

(a) Sala 女士在接到第一次传唤通知后，为逃避上庭作供，使用了虚假的医学诊断书；

(b) Sala 女士并未履行其在宣誓声明中所称的不会有任何妨碍披露真相的行为这一义务，因为其在公开场合的言行举止都有悖于这一义务；

(c) Sala 女士阻碍了胡胡伊政府通过第 403-G-16 号法令所规定措施的执行；

(d) 她在公共场合的行为超出了异议和抗议权的界限，构成非法行为，由此推断存在现行犯情形；

(e) Sala 女士卷入了多起案件的诉讼程序，由此排除了被告享有在服刑期间接受保释的可能性。

41. 2016 年 1 月 16 日，治安法官下令逮捕 Sala 女士并对其住所进行入室搜查。

42. 2016 年 1 月 28 日，胡胡伊省第 3 治安法院经复议，责令释放当事人，原因是法院认为逮捕时所依据的理由出现了变化。为此收取了 30 000 比索的保释金。

43. 2016 年 3 月 21 日，治安上诉法院就检方因不服法院关于释放 Sala 女士的复议意见而提出的上诉作出审理，决议驳回上诉，认定准予释放当事人。

44. 在此案中，Sala 女士被指控煽动人群暴乱，公开教唆各社会组织成员犯罪并阻碍陆路交通。在组织扎营和其他行动来阻碍前面提到的第 403-G-16 号法令的执行方面，Sala 女士还被指控犯有煽动暴动罪。

45. 在第 P-129652/16 号诉讼案中，对几名被告涉嫌非法结社罪、欺诈行政机关罪和勒索罪。

46. 2016 年 3 月 18 日，检察机关对案情进行分析后，认定存在多项违法行为，据此对 Sala 女士提起刑事检控，指控其作为一个非法组织的领导人，涉嫌犯有勒索和欺诈行政机关罪，属于共谋犯。

47. 在调查中查明的情况显示，国家总审计署在 2010 年对用于住房和其他非监管型安居工程建设的公共经费使用情况发出了违规警告，由此揭露了错综复杂的腐败问题。

48. 在此案中，Sala 女士的辩护人提出了要求停止拘留 Sala 女士的主张，但这一主张被驳回。该决议被上诉至胡胡伊省治安上诉法院，法院驳回上诉，决定维持审前羁押。

49. 辩方还以被告具有南共市议员身份为由，提出了要求判定拘留无效的主张，第 1 治安法院就此下达决议，认定拘留是“由主管法官在司法诉讼框架内责令实施的，完全符合《刑事诉讼法》第 319 条所载要求。这断绝了被羁押人员享有宪法特权和豁免权的可能性，因为法律不能扩展这些特权和豁免权的适用范围”。

50. 同时，辩方主张认定检方和法院的调查无效，理由是调查工作涉嫌侵犯被告接受有管辖权的法院审理的保障和正当程序保障，该主张于 2016 年 3 月 2 日被驳回。该决议被上诉，当前正在审理中。此外，辩方提出要求认定逮捕令无效，该主张同样未被采纳，理由同上。在 Sala 女士的辩护人提出的关于审前刑事调查的辩护主张中，要求认定检察机关的起诉无效，并由此认定逮捕令申请无效，目前这一申请正在受理。

51. 在另一份标题为“申请认定第 2990/12 号卷宗中对被告 Milagro Sala 的指控无效”的辩护主张中，宣称第 27120 号法律第 16 条违宪，并驳回了相应的无效性申请。

52. 另一方面，在应诉书中要求判定诉讼无效，但是关于违反了出庭辩护这一宪法保障的这一无效性申请被驳回，理由是本案案情不符合《刑事诉讼法》规定的任何相应情形，且没有影响到任何宪法保障。

53. 对于与扎营相关的案情，必须要强调的是，相关指控比较抽象，考虑到正如在刑事调查框架内所强调的，Sala 女士已经根据 2016 年 1 月 28 日的裁决获得自由，但诉讼程序仍继续开展。

54. Sala 女士当前因卷入第 129652/16 号诉讼案，受到严重指控而处于被拘留状态，因为正在对几名被告涉嫌犯有非法结社罪、勒索和欺诈行政机关罪进行调查。

55. 下令实施拘留的法官，在其决议中指出：“被拘留人员的情形符合《刑事诉讼法》第 319 条第 1 款中的限制情况，可以假定，如果保持其自由，被拘留人员可能会试图逃避法律的制裁，因此有必要下令对两名被告实施拘留”。

56. 决议中进一步指出“这不仅是考虑到了当事人被控罪名的严重性，还考虑到了避免妨碍调查进展的必要性，因为尚需采取各类措施来取得必要的证据要素，以查明案情”。法官对于案件的这些考虑，遵循了在适用审前羁押方面的国际标准。

57. 需要补充的是，Sala 女士的辩护律师在申请停止拘留时，作为附带事项，对这些理由提出了质询。该申请主张于 2016 年 2 月 12 日被法官驳回，之后当事人对法官的决议提起上诉。2016 年 3 月 26 日，胡胡伊省治安上诉法院作出决议，驳回了当事人的上诉。

58. 在上诉法院给出的驳回理由中指出“治安法官先生也权衡了潜逃风险，并考虑到了被控罪名对应刑罚的严重性，将之视为无法准予保释的一个阻碍因素”。同时，“对于存在程序风险这一假定，治安法官也进行了适当评估，因为当事人据称是一个社会组织的领导人，该组织承建了省内的多个公共工程，而本案案情严重、复杂，从事件的形式上看，需要强调的是，有多家合作社、公务员和个人卷入其中，不容忽视的是，当事人是这些合作社的领头人，因此，从逻辑上可以合理推断，她可能会阻碍此次调查”。

59. 不可否认的是，司法诉讼是由独立法院办理的，其成员是由省政府主管部门根据上一届省政府制定的程序规则任命的，其任期截至 2015 年 12 月 9 日，这些成员与 Sala 女士属于同一政党，因此，没有发现有丝毫侵犯人权的迹象，也没有丝毫对该社会领袖实施“侵扰”或“骚扰”的意图。

60. 就对 Sala 女士被拘留问题，可以肯定的是：

(a) 不属于第一类的情况，因为对 Sala 女士的刑事指控是实施逮捕的正当理由，没有任何不当之处。关于社会抗议被刑事入罪化的指控缺乏事实依据和法律依据。另一方面，可以轻易证实的是，在扎营案中实施逮捕有正当法律依据，更进一步说，这已经成为一个抽象指控，因为在本案中 Sala 女士已经恢复自由。另一方面，在非法结社和欺诈行政机关一案中，对其实施逮捕的理由已经在主管法官的逮捕令中清楚说明，也通过了上诉法院的审查；

(b) Sala 女士的情况也不属于第二类，因为目前她被拘留，是因为她涉嫌犯有严重罪行，国家不能停止调查。拘留涉及到腐败问题；

(c) 也不存在违反关于公正审判权利的国际法规的情况，因此也不属于第三类。在刑事起诉中不存在人员暗箱操作的情况。对被拘留人员的指控是与其涉

嫌犯有重罪准确对应的，主管法官是具有管辖权的法官，在本届胡胡伊省政府成员上任之前已经就任，被告享有国际法承认的一切司法保障。

61. 需要指出的是，来文方指称“在司法休会期间，在确定主审法官和提起刑事诉讼的检察官的人选上存在暗箱操作”，理由是对 Sala 女士的调查工作，已经由最初介入此案的法院(由于夏季休庭)移交给一个假期轮值法院。这种说法既没有事实依据，也没有法律依据，因为扎营案的申诉人怀着一种投机心态，而形势已经完全超出了其控制或者说掌控范围。

62. 胡胡伊省政府无法决定扎营日期，临近 2015 年末，因此与全国各地的情况一样，距离该省司法机关进入所谓的休会期仅有不足两周，每年在这段时间司法机关进入休会期，这是法定的惯例，不以行政机关的意志为转移。由于阿根廷受到国际约束，胡胡伊省司法机关在任何时候都未违反审前羁押方面的现行法律准则，因此，也不会构成对 Sala 女士的人权的侵犯。

63. 检控机关提出了调查申请。并要求对涉嫌违法的工会成员进行传唤，为此通知这些人，让他们知道自己正在接受调查。通过举行听证会，向 Sala 女士通知了对其开展的调查的内容；Sala 女士委托了一名可信的辩护律师，还被传唤去接受侦讯。

64. 之后，检方提出了拘捕申请，援引了申请所依据的法律规定，并详尽说明了拘捕理由，认定 Sala 女士存在阻碍或者逃避司法调查的可能性。在举行听证会后，法官基于当事人的个人情况，依程序下达了对 Sala 女士的逮捕令。需提醒注意的是，拘捕令在下达数天后即被撤销。

65. 关于非法结社和欺诈行政机关的案件，拘捕令是由主管法官在分析了责令采取措施之时已经掌握的证据要素之后合理下达的，责令限制 Sala 女士的行动自由是有正当理由支持的。Sala 女士因不服决议提出上诉后，二审法院对所有上诉主张进行了分析，在表决中让每一名合议庭成员阐明了观点，由此决定驳回上诉，维持原判。

66. 本案中决定采用审前羁押的所有要求都进行了审查确认。逮捕令是由依法任命的主管法官下达的，国家政治权力机关并未加以干预，无论是关于在扎营案中责令停止拘留的决议还是在非法结社和欺诈行政机关案中认定实施拘留的决议，都已经通过了上级法院的审查确认。在所有决议中，无论是一审法院的决议还是上诉法院的决议，在决议之时都对既有的要素进行了充分研究，对来文方提出质疑的各项决定所依据的理由都进行了论证。

67. 特别值得一提的是，对 Sala 女士所具有的南共市议员身份的认定。事实上，Sala 女士援引了第 27120 号法律所载条文的适用性，声称其享有等同于众议员的豁免权，从而享有免于被拘捕和言论自由的权利。

68. 阿根廷法院已经对这一质疑做出了认定。明确指出豁免权相对于其余政府机关具有功能性和例外性，因此，从法律上看不能扩展到《宪法》无明文规定的其他情形，因为这样会违反在法律面前人人平等的原则。

69. 另一方面，更进一步说，正如 2005 年 12 月 9 日的《南共市议会成立协议》中所规定的，该议会并不会赋予其成员言论自由以外的豁免权，且仅涉及到在履行职责时作出的陈述，而不是如来文方所希望的那样，这一豁免权在一定程度上可以扩展到没有明文规定的情形。

来文方的进一步评论

70. 来文方于 2016 年 8 月 1 日提交了进一步的评论，其中指出，社会抗议是向当局表达请求的一种主要方式，是最有效的集体表达方式之一，也是对违反或侵犯人权进行申诉的一种渠道。

71. 省检察长通过让胡胡伊省省长本人作为原告，主动采取了司法行动。最初导致 Sala 女士被捕的程序是由司法机关实施的。申请对其剥夺自由的检察官实际并不具备相应权限，而下达拘捕令的法官也不是具有相应合法权限的法官。事实上，2015 年 12 月具有管辖权的检察官申请的是驱散扎营，但并未进一步采取针对 Sala 女士的行动，对 Sala 女士实施剥夺自由措施的是司法机关。

72. 国家不仅参与了胡胡伊省当局的恶行，还为其辩护，对 Sala 女士实施囚禁，从而严重损害了其言论自由权、人身自由权和司法保障，对其履行南共市议会成员的职责造成了实质性妨碍。

73. 阿根廷政府认可把参与社会抗议归类为教唆犯罪和煽动暴乱罪等刑事犯罪，因为扎营恰恰就被认定为一种犯罪态度，之后会落实为犯罪行为。

74. 国家表示，不仅对社会抗议进行刑事问责是正确的，而且一旦 Sala 女士拒绝接受刑事处置，在获悉这一事件后决定继续扎营，就应自此被剥夺自由。

75. 在 2016 年 1 月 15 日夜间，检方在没有正当理由的情况下向法官申请对该社会领袖剥夺自由。治安法官在几小时后，即 16 日周六凌晨采纳了这一请求，然后立即要求颁发搜查令。2016 年 1 月 16 日周六就对 Sala 女士的住所进行了入室搜查并对其实施逮捕。

76. Sala 女士的辩护人立即提交了停止拘留的申请并提起人身保护诉讼。1 月 18 日，1 号治安法官驳回了人身保护诉讼。然而，2016 年 1 月 29 日，在法官考虑到事实与情景相对于拘捕当日的情况没有任何变化，决议释放当事人后，检方针对这一决定提出上诉。

77. Sala 女士一直未获释，因为法官以其卷入第二宗案件为由责令继续实施拘留，此案于 1 月 15 日由司法机关立案，指控其犯有损及国家利益的欺诈罪、蓄谋勒索和非法结社罪，以此为由将其羁押在一家监狱中，从而限制了其言论自由权。

78. 必须指出的是，Sala 女士因卷入第二宗案件而继续接受拘留一事，并没有获得正式的审前羁押裁决书，无法从实质上证明因存在程序风险而必须对其实施关押。辩方多次提出对于当事人遭到拘留的质疑，但因没有正式裁决而无法上

诉。这些申诉被系统性予以驳回。与此同时，(以往年份和当前年份的)其他针对 Sala 女士的刑事指控案件也被立案或重新审查。

79. 在距离最开始遭到拘捕已经有 100 多天后，到 2016 年 4 月底，还是原来的治安法官责令对 Sala 女士实施审前羁押。

80. 法官于 2016 年 4 月 28 日颁布的决议印证了拘留的任意性，并包含了违反程序保障的内容：

(a) 没有具体、准确地说明根据《刑法典》中规定的何种罪名下达的审前羁押裁决书；

(b) 决议中转录了检方申请书中的许多内容，丝毫没有提及到根据法官自身的判断，颁布这一严重措施是依据何种罪名；

(c) 根据 2016 年 1 月 16 日的逮捕令，Sala 女士因涉嫌犯有三项罪名而被逮捕。在通知被告其被控罪名时，仅向其告知了其中一项罪名。在审前羁押裁决书中，并没有具体说明情况，仅仅教条式地提出了一些未经任何证实的推论；

(d) 裁决书给出了空洞的指控，没有清楚、具体地说明能证实审前羁押的合理性的理由。其中指出存在潜逃风险和妨碍调查的风险，但没有解释是基于何种理由得出上述结论的。裁决书单纯强调当事人是一名拥有很大权力的社会领袖，但并没有说明他们所谓的这一“社会权力”与潜逃或者妨碍调查的可能性之间有何关联。相反，作为被告，当事人的行为堪称典范，始终配合司法工作，自愿告知家庭住址，并委托了可信的律师，且直至其被捕之日，只要司法机关传唤就按时出庭，没有任何拖延；

(e) 对已掌握的明确证据未做分析和推理。裁决书简短提及了一些行政声明和文件，但是寥寥数笔的说明并不足以证明采取此类性质措施的合理性。裁决书一再使用了卷入诉讼的其他被告的供词，甚至于他们与 Sala 女士受到的指控都几乎一样。在阿根廷，刑事诉讼中不强制要求被告作出真实供述，因此即使说谎，也不会被指控犯有伪证罪。如果一名被告可以在没有任何风险的情况下作出不利于另一名被告的虚假指证，以此来减轻自身的刑事罪责，那么要是不做任何分析，又能通过何种严肃且合理的方式来认定其供词可信呢？两名共同被告的情况就是如此；

(f) 对于其中一名被告，必须要提到在她指证 Sala 女士数天后在媒体上刊载的消息，当前联邦司法机关正在对此进行调查。据新闻报道，此人在胡胡伊省行政长官 Gerardo Morales 的威胁下对 Sala 女士进行了指证，在其作出指证数天后，由于被监禁，她试图自杀。需要强调的是，尽管此人受到的指控与 Sala 女士几乎相同，但她仍享有自由；

(g) 不得不强调的是，当时正处在司法机关的体会期，在此期间本应仅接收和处理需要立即干预的紧急案件，但是检察官不仅直到深夜仍接收对合作社成

员的起诉，而且还启动了调查。被指控的罪行当时并不是正在进行中的状态，没有任何理由在司法机关夏季休会期间对此案特事特办；

(h) 在整个拘留过程中，从不承认 Sala 女士作为当选议员应享有豁免权。根据第 27120 号法律，这一职务能够使当事人在阿根廷享有与众议员同等的豁免权，其中就包括免于逮捕和言论自由的权利。

81. 有充分理由质疑在处理拘留问题时司法机关的独立性。在非法剥夺 Sala 女士自由一事中，起到关键作用的行政官员和司法官员是由省长亲自任命的，有充分迹象表明，很多情况下这些官员是按照省长的明确指令行事的，试图一直对当事人实施监禁。

82. 省长上任当天，就通过颁布行政令任命了该省的检察长，检察长采取了一些实质性举措来继续对 Sala 女士进行监禁。

83. 检察长于 2015 年 12 月 15 日以犯有教唆犯罪、煽动暴动罪和阻碍交通罪对 Sala 女士提起刑事起诉，即所谓的扎营案。而享有管辖权的检察官却没有对 Sala 女士提出指控，可见检察长是遵循“省长的明确指令”，作为“附带控方”来对案件当事人提出起诉的。为此一并提交了照片和视频，其中只有参与和平抗议的 Sala 女士和组织成员的影像，主要是为了表明检察长认为需要大力镇压。

84. 其次，检察长对主管检察官提起了刑事指控，指称其没有尽到公务员的义务，因为没有按照省长的要求对 Sala 女士提出控告。

85. 第三，Sala 女士被捕两日后受到了刑事起诉，指控其犯有实施侵扰、欺骗国家和非法结社罪。这一指控(第 129652/16 号)，作为如今“证实”对申诉人的逮捕合法的手段，也是在省长的指示下做出的。

86. 尽管最开始导致当事人被指控的扎营事件发生在 2015 年 12 月 14 日，经行政机关举报，同日启动了刑事程序，由于主管检察官和法官受到了干涉，直到当年的司法机关进入休会期之时(2016 年 1 月)，专门针对 Sala 女士的起诉才有进展。

87. 通过省长签发的一则法案，2015 年 12 月 17 日胡胡伊省议会颁布了第 5895 号法律，由此成立了公诉检察机关，主管官员为公诉总检察长，于 2016 年 1 月 4 日宣誓就职。

88. 公诉检察长上任后签署的第一项决议，就是关于修改胡胡伊省最高法院第 213/15 号决定书的决议，以便让主管青少年事务的检察官继续负责 Sala 女士的案件。根据第 312/15 号决定书，该检察官本应在 1 月 15 日周五 23 时 59 分结束其预审检察官任职。公诉检察机关的第 1 号决议使其能够继续负责之前的案件。奇怪的是，合作社提出的关于勒索罪、欺诈国家罪和非法结社罪的指控(第 129652/16 号)，尽管涉及到的是多年前的事件，并不是休会期间的紧急议题，但在 2015 年 1 月 15 日 18 时 30 分被立案。

89. 而由于扎营案这一刑事案件(第 127785/15 号)在休会期间未被立案, 2016 年 1 月 18 日检察长发布了第二项决议, 即公诉检察机关的第 2 号决议, 其中规定由该检察官负责扎营案及其相关案件以及 Sala 女士卷入的所有案件。

90. 该决议指派一名主管未成年人案件的检察官介入干预对 Sala 女士提出指控的一切诉讼, 以及今后可能涉及到此人的一切诉讼, 这属于违反宪法和法律的行为, 因为不允许对已经进入实质性审理程序或者尚未立案的刑事诉讼实施蓄意针对被告人的干预。而该决议构成了针对自然人的检方干预, 无论涉及到何种犯罪, 也无论犯罪行为是在省内何处发生的以及在何时发生的。由此形成了基于姓名的属人管辖权, 而这是《国家宪法》和《公约》所禁止的。

91. 最后, 为确保该检察官能够继续在全年跟进调查工作, 鉴于司法休会期已经在 1 月 31 日结束, 2 月 1 日颁布了公诉检察机关的第 13 号决议。其中任命该检察官负责主持第 1 刑事检察官办公室的工作。不仅是任命该检察官办公室负责处理 Sala 女士卷入的所有案件, 而且当时正常主持这方面工作的另一名检察官自此被调任, 负责未成年人案件。

92. 在所有案件中, 要求停止拘留的申请均被驳回, 仅空泛地给出了结论, 并没有任何证据支持, 也违反了关于剥夺自由的既定标准。在指控犯有勒索罪、欺诈国家罪和非法结社罪的刑事案件中, 仅仅在立案数天后就申请实施逮捕, 没有任何正当合法理由来这样做。

93. 另一方面, 针对 Sala 女士的刑事起诉案件与日俱增, 她至少卷入了七宗刑事案。没有就任何一宗案件下达过审前羁押裁决书, 在所有案件中都构成了对被告 Sala 女士所享有权利的侵犯。

94. 循序渐进地对所有要素进行综合、全面的分析后, 可以发现自 2016 年 1 月 16 日, 即 Sala 女士因参与抗议活动被非法剥夺自由后, 胡胡伊省的司法机关和行政机关尽一切可能来将其关押在监狱中, 不顾在这一过程中侵犯了 Sala 女士的所有程序保障, 作为议员所享有的特权, 以及国际法赋予其的一切权利。

95. 南共市议会最近发出了一则声明, 谴责因对议员 Sala 女士剥夺自由而致使其缺席一次会议, 并建议南共市议会议长致信阿根廷国家和省有关部门, 临时释放议员 Sala 女士, 以便其参加会议。

96. 缔约国援引了 Milman 判决, 内容是由立法议员提起的违宪性诉讼, 指出“第 27120 号法律第 16 条规定的豁免权违宪, 因为其适用范围超出了南共市法律具体规定的范围, 使得国内法中赋予南共市议员的权利与国内众议员的权利相似[……]”。议会驳回了这一违宪性诉讼, 因为没有符合阿根廷合宪性监管模式的案件、纠纷或审判的讨论。因此, 事实情况并不像国家试图证明的那样, 这一议题并没有被阿根廷法院予以解决。

97. 上诉法院明确表示, 在 Milman 一案中通过的决定并不包含或者涉及到当前讨论的当选为南共市议员的人员享有的特权范围的情形。此外需要注意的是, 第 27120 号法律第 16 条规定: “对于所有《南共市议会成立协议》未尽之事宜,

或者主管部门没有具体作出规定的事宜，南共市议员，作为阿根廷的国民代表，按国内法对国家众议员的类似规定执行。除非另有规定，否则国内法对于众议员的豁免权、薪酬制度、劳动制度、社会保障和安排同样适用于担任南共市议员的情况”。

98. 《国家宪法》规定，条约机构的使命是“批准一体化条约，在平等互惠条件下赋予超国家机构相应权力和管辖权，尊重民主秩序和人权。由此颁布的法规在法律地位上高于国内法”(第 75 条第 24 款)，这表明南共市议会的成立和人员构成非常重要，从而确保根据《南共市成立协议》中明文规定的区域层面的规则当选的议员参与其中的最低条件。

99. 国家检察机关体制暴力检察官办公室在其意见中指出，对 Sala 女士的拘留构成了无正当理由对一名南共市议员非法剥夺自由。

讨论情况

100. 根据从来文方和阿根廷政府处收到的资料，工作组了解到，社会组织网的成员自 2015 年 12 月 14 日起通过在胡胡伊省首府的贝尔格拉诺广场扎营，进行示威活动。这一和平社会抗议针对的是新颁布的第 403-G16 号法令，内容是一项政务透明计划，要求对合作社进行重新登记并对社会计划进行银行化操作。

101. 通过行使公民自由，Sala 女士和社会组织网的成员要求与省政府建立对话平台。

102. Sala 女士自 2016 年 1 月 16 日起因涉嫌犯罪卷入诉讼而被剥夺自由，罪名与其作为社会组织领袖所开展的活动以及前面提到的社会抗议有关。

103. Sala 女士卷入两宗诉讼案，被国家机关列为被告。在第一宗诉讼案(第 127785/15 号)中，她因参与社会抗议活动(扎营)，被指控犯有《刑法典》多项条款中所列罪行(教唆犯罪、煽动暴动罪、妨碍交通罪和勒索罪)，因此，自 2016 年 1 月 16 日起对其剥夺自由。

104. 同年 1 月 29 日，胡胡伊省 3 号治安法官责令准予释放当事人；然而，尽管有该决议，Sala 女士因卷入前一天立案的一宗起诉案，继续被剥夺自由。

105. 3 月 18 日，在第二宗起诉案中(第 129652/16 号)中，检察机关对 Sala 女士提起刑事检控，指控其作为一个非法组织的领导人，涉嫌犯有勒索和欺诈行政机关罪，属于共谋犯。

106. 阿根廷政府承认，在对上述犯罪的刑事调查中查明的情况显示，国家总审计署在 2010 年对用于住房和其他非监管型安居工程建设的公共经费使用情况发出了违规警告。

107. 工作组感到奇怪的是，在 2016 年有多人就阿根廷可能在 2010 年就通过审计已经了解的情况提起刑事指控，恰恰就在 Sala 女士参与到一次和平社会抗议活动后，特别是就在法官下令准予保释后，这些指控才产生了法律效力并进入审

理程序。工作组还注意到，资料显示，其中一名对 Sala 女士进行指证的人表示，其证词是在被施压和胁迫的情况下作出的，因为举报人的两个孩子都涉嫌犯有类似罪行，但两人并未受到刑事问责。

108. 工作组认为，和平集会：(a) 对于民主、经济、社会和个人发展至关重要；(b) 集会可以对民主制度的发展作出积极贡献；(c) 作为民主进程的一部分，集会在追究政府责任和表达人民意愿过程中发挥着根本性作用；(d) 在保护和增进一系列广泛人权方面发挥着重要作用；(e) 集会有助于扩大被边缘化或代表既有政治和经济利益之外的非主流利益的人们的声音；及(f) 集会不仅提供了与国家进行接触的途径，还提供了接触社会中掌握权力者，包括公司及宗教、教育和文化机构，以及一般公众舆论的途径。¹

109. 工作组忆及，人权理事会确认，缔约国有义务防止在和平示威中出现任意拘留，特别是避免在此类情况下滥用刑事诉讼。²

110. 综上，工作组认为对 Sala 女士的拘留属于任意拘留，因为拘留她系因其行使了《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十一条以及《世界人权宣言》第十九条和第二十条所承认的权利。

111. 工作组可以确认的是，Sala 女士在行使司法辩护权时受到了种种阻碍，例如没有明确告知其所控罪名，指控事实不清楚。此外，工作组并不认为，对 Sala 女士实施逮捕或审前羁押的法律要素符合相关规定，工作组没有收到充分资料，用于证实当局向治安法官充分证明了这些法律要素的合理性。此外，与各方之前援引的法律条文相反，似乎政府用来证明审前羁押合理性的一项核心论据是基于犯罪性质的严重性，而非犯罪嫌疑人的个人情况，特别强调了潜逃风险或者可能会影响取证或者影响刑事诉讼的正常进行。政府向工作组提交的论据过于教条化，一再重申适用法规的内容，而无法证明这一举措是避免潜逃或者诉讼出现变故的个性化、合理、必要的措施。工作组认为，使用逮捕令让 Sala 女士遭受多日监禁，以及司法机关接连提起的起诉均属于不当行为。

112. 工作组并未收到阿根廷政府关于在 2010 年至 2015 年 12 月期间，即获悉 Sala 女士涉嫌犯罪的这段时间采取了何种法律举措的相关资料。相反，相关指控和诉讼似乎自这一年 12 月开始出现社会抗议之后才加快了处理进度。此外还可以看到，负责处理相关诉讼的法官和检察官在遴选和任命上并不符合犯罪所对应的紧迫性标准，本应等待司法休会期结束后再做处理。

113. 工作组忆及《公约》第九条第 1 款规定：“任何人不得加以任意逮捕或拘禁。除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由。”因此，剥夺

¹ 见 A/HRC/31/66，第 5 段和第 6 段。

² 见人权理事会第 25/38 号决议，第 2 段。

自由要被视为合法或者非任意拘留，必须要依照既定的法律程序进行。³ 在此背景下，人权事务委员会指出，在逮捕程序中必须要明确被授权执行逮捕的官员。⁴

114. 议员豁免权的目的是为了保护法免遭司法干涉，作为国会议员被审前羁押和/或被审判前的一个步骤，就是要完成剥夺这一豁免权的程序。在此背景下，对于国家立法规定了对议员剥夺自由和/或提起司法诉讼的具体情形和专门程序的国家，其国内法应规定“根据法律规定的依据和程序进行”。正如前面提到的，当法律规定将剥夺豁免权作为剥夺自由的先决条件时，这一要求必须遵守。自豁免权被剥夺之后，当局才有权责令实施逮捕。如果违反上述规定，将构成任意拘留，因为逮捕令并不是由具备管辖权的司法当局下达的。不遵守这一规定即构成对不被任意剥夺自由权利和对在刑事诉讼中享有的司法保障权利的侵犯。

115. 因此，工作组认定，对 Sala 女士剥夺自由是在没有完成剥夺其豁免权这一程序的情况下进行的，违反了阿根廷在宪法和法律上对此作出的规定，并违反了国际文书的相关规定。因此，工作组得出结论，对 Sala 女士的拘留侵犯了《公民权利和政治权利国际公约》第九条和第十四条，以及《世界人权宣言》第九条至第十一条所载权利。

处理意见

116. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺 Milagro Amalia Ángela Sala 的自由具有任意性，属于审议提交工作组的案件适用的任意拘留类别第二类和第三类。

117. 根据适用的国际法，任意拘留受害者有权向国家寻求并获得补偿，包括恢复、赔偿、康复、抵偿和保证不再发生。根据该意见，工作组要求阿根廷政府立即释放 Sala 女士并为其提供充分补偿，包括赔偿。

后续程序

118. 根据工作方法第 20 条，工作组请来文方和该国政府提供资料，说明针对本报告中的建议所采取的后续行动，包括：

- (a) Sala 女士是否已获释，如果是，请说明获释日期；
- (b) 是否已向 Sala 女士提供某种赔偿或补偿；
- (c) 是否已对侵犯 Sala 女士权利的情况进行调查，如果是，请说明调查结果；

³ 见关于人身自由和人身安全的第 35(2014)号一般性意见，第 11 段。

⁴ 同上，第 23 段。

(d) 是否已修订了任何法律或改变了任何做法，以根据本意见使该国政府的法律和做法符合其国际义务；

(e) 是否已采取其他任何措施来执行本意见。

119. 请缔约国向工作组报告在执行本意见所载建议时可能遇到的任何困难，以及是否需要进一步的技术援助，例如，通过工作组访问提供技术援助。

120. 工作组请来文方和政府自本意见发布之日起六个月内提供上述资料。然而，如果有人提请工作组注意与本案有关的新问题，工作组保留对意见自行采取后续程序的权利。此等后续措施将使工作组能够告知人权理事会执行建议方面取得的进展或者遇到的问题。

121. 工作组忆及人权理事会呼吁所有缔约国配合工作组工作，并要求缔约国考虑工作组的意见，必要时采取适当措施对被任意剥夺自由者的状况予以补救，并将所采取的措施告知工作组。⁵

[2016年8月24日通过]

⁵ 见人权理事会第24/7号决议，第3段和第7段。