

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
15 June 2020
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 2687/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Murat Telibekov (由律师 Bakhytzhhan 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:	2013 年 12 月 13 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 24 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 3 月 13 日
事由:	表达自由和结社自由
程序性问题:	用尽国内补救办法; 不符合《公约》规定; 根据属人理由可否受理问题
实质性问题:	表达自由; 结社自由
《公约》条款:	第十九条和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条、第三条和第五条第 2 款(丑)项

1. 提交人 Murat Telibekov 是哈萨克斯坦公民, 生于 1958 年。他声称哈萨克斯坦侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一二八届会议(2020 年 3 月 2 日至 27 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、克里斯托夫·海恩斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、瓦西尔卡·桑钦、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。



提交人陈述的事实

2.1 提交人是哈萨克斯坦穆斯林联盟的负责人，也是哈萨克斯坦阿拉木图市长办公室(akimat)下属的预防社会冲突社区委员会的成员。提交人称，阿拉木图市长(akim)是该国唯一一个没有在工作日程中分配时间与城市居民见面的市长。提交人曾多次试图组织一次城市居民与市长的会议，讨论各种紧迫的社会问题，但都没有成功。2013年5月28日，决心安排一次与市长的会议的哈萨克斯坦穆斯林联盟和中亚穆斯林人权委员会致函市长，告诉他一些阿拉木图居民希望在2013年6月4日与他见面讨论这些问题。提交人在他的社交媒体页面上发布了一条信息，提到给市长的信函，并邀请希望参加会议的人于2013年6月4日在市长办公室大楼与他会合。

2.2 2013年6月4日上午，一些城市居民聚集在市长办公室大楼前，等待与市长见面。提交人说，居民并没有封锁道路，也未阻止他人通行，参与者没有制作海报，也没有扩音设备。当天上午，提交人在离开家去参加会议时被警方逮捕。根据《行政违法行为法》第373.3条(违反关于组织和举行和平集会的法律)，他受到指控，其案件立即被移交阿拉木图区际特别行政法院。同日，法院认定他犯有组织未经批准的公众集会罪，并处以7日行政拘留。

2.3 某日，提交人就这一裁决向阿拉木图市法院提出上诉，称他的集会自由和表达自由受到侵犯。2013年6月7日，阿拉木图市法院驳回了上诉。提交人还向阿拉木图检察官办公室和哈萨克斯坦总检察长办公室提出监督审查请求，分别于2013年6月25日和2013年11月5日被拒绝。

2.4 提交人称，他已经用尽所有可用的国内补救办法。

申诉

3. 提交人称，缔约国将他逮捕并处以7日行政拘留，侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的表达自由及和平集会自由权。他补充说，缔约国没有提供任何理由说明为什么要限制他的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在2016年2月3日的普通照会中提出了关于来文可否受理的意见。缔约国认为，来文只有在提交人不能亲自提交时才能由第三人提交。鉴于在本案中，提交人未能提供任何证据证明他无法亲自提交来文，根据《任择议定书》第三条，应宣布来文不可受理。

4.2 缔约国认为，来文也不符合《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 缔约国注意到，提交人在要求补救的同时，还请求将侵犯其权利的责任人绳之以法。缔约国提到委员会在H.K.M.A.诉荷兰案中的意见，其中委员会认为，《公约》没有规定个人有权要求另一人受到刑事起诉。¹ 缔约国认为，根据《任择议定书》第三条，这使得来文不符合《公约》的规定。

¹ H.K.M.A.诉荷兰，第213/1986号来文，第11.6段。

4.4 缔约国认为，提交人要求缔约国使其立法符合《公约》第二十一条并保证和平集会的条件，这不符合《公约》的规定，他还要求委员会超越职权修改缔约国的国内法，因此构成干涉主权国家的内政。

4.5 缔约国还指出，提交人未能证实现行国内立法如何侵犯了他根据第十九条、第二十一条和第十四条享有的权利。缔约国提及委员会在 E.Z.诉哈萨克斯坦案中的意见，其中因提交人没有证实其根据第十四条提出的申诉，委员会认为来文不可受理。² 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。

4.6 缔约国对来文的可受理性提出质疑，因尚未用尽现有的国内法律补救办法。缔约国指出，在提交人的监督审查请求被哈萨克斯坦副总检察长驳回后，他有权向总检察长提出监督审查请求。缔约国提到委员会在 T.J.诉立陶宛案中的意见，其中因为提交人没有提出任何理由解释为何他在刑事审判期间(包括在上诉和最高上诉阶段)未对诉讼程序时间过长提出申诉，后来他也没有在普通法院就这些申诉寻求补救，所以委员会认为来文不可受理。³ 缔约国提供了一个案例，在这个案例中，2015 年向总检察长提出了一项监督审查请求，结果是最高法院撤销了下级法院的判决，随后认定阿拉木图市长办公室拒绝批准两人在其公寓进行绝食抗议的行为是不合法的。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 在 2016 年 3 月 10 日的信函中，提交人就缔约国关于可否受理的意见提出了评论。他驳斥说，缔约国提及的委员会判例不相关。他指出，缔约国没有就为何禁止其公民行使和平集会的权利提出任何理由。他提到欧洲安全与合作组织 2007 年制定的《和平集会自由准则》，⁴ 并指出缔约国违反了其中的每一项准则。提交人称，虽然关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的法律第 10 条允许地方当局规管和平集会的程序，但并没有赋予地方当局决定集会地点以及将集会地点仅限制在一个地方的权力。提交人还指出，阿拉木图地方议会在 2005 年 7 月 29 日第 167 号决议中建议市长使用该市的主要广场举办国家资助的官方活动，使用当地电影院后面的广场举办非政府组织的活动和集会，并使用其他所有广场举办官方活动和娱乐活动。提交人认为，这项决议不能被视为法律，也不符合国际人权法，因为它实际上限制了和平集会自由。他还称，这一决议具有基于人们政治观点的歧视性。

5.2 缔约国声称他未用尽所有国内补救办法，关于这一点，提交人称，向总检察长提交监督审查请求并不构成有效的国内补救办法。他指出，他向阿拉木图检察官办公室和总检察长办公室提交了此类请求，但均被驳回。

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

³ T.J.诉立陶宛(CCPR/C/107/D/1911/2009)，第 6.3 段。

⁴ 欧洲安全与合作组织(欧安组织)，《和平集会自由准则》，第 2 版(华沙，欧安组织，2010 年)。

缔约国关于实质问题的意见

6.1 缔约国在 2016 年 7 月 19 日的普通照会中提出了关于来文实质问题的意见。缔约国称，提交人因在阿拉木图市长办公室大楼前组织了未经批准的 25 人集会而被判定有罪。据缔约国称，《哈萨克斯坦宪法》第 32 条规定了举行和平集会、示威和抗议的权利。同时，关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的法律对这一权利规定了某些限制。该法第 2 条规定，只有在地方市政当局发放许可证后，才能举行和平集会。在提交人的案件中，法院确定提交人在 2013 年 6 月 4 日举行活动之前未获得任何许可证。此外，该法第 10 条允许对和平集会权进行额外限制，地方立法机构可以根据地方具体情况实行限制。

6.2 缔约国指出，《公约》第十九条允许对和平集会权进行某些限制。缔约国称，在很多发达民主国家，和平集会自由都受到特别法律的限制，这些法律规定了举行这种集会的条件，在许多国家，这种法律比哈萨克斯坦严格得多。例如，在法国，当局可以在两次警告后驱散人群，如果示威继续下去，组织者可能会被监禁长达六个月。要在美利坚合众国纽约举行集会，必须在活动前 45 天提交申请，说明参与者打算行走的路线；如果没有提出申请，集会参与者可能会被逮捕。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，只有在得到警方正式批准后才能进行街头示威和集会。在德国，任何集体活动都必须得到当局的批准。因此，缔约国认为，其对公共集会的监管符合国际法规范、《公约》和其他民主发达国家的现行做法。

6.3 缔约国指出，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，只有在为了维护国家安全、公共秩序、保护公共健康或保护他人权利和自由的情况下，才能对这一权利进行限制。由于关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的法律第 10 条允许地方立法机构对举行和平集会提出额外要求，阿拉木图地方议会通过了第 167 号决议，以进一步合理利用城市基础设施。缔约国称，该决议是一项规范性法案，是哈萨克斯坦现行立法的一部分。它指出，通过法律实现民主欧洲委员会在 2012 年 3 月 20 日第 659/2011 号意见中，同意俄罗斯联邦宪法法院的观点，即俄罗斯联邦的集会、会议、示威、游行和抗议法可以赋予行政当局一些酌处权。⁵ 因此，缔约国的结论是，地方立法机构对举行和平集会提出额外要求符合哈萨克斯坦《宪法》、该委员会的结论和欧洲人权法院的相关判例。⁶

6.4 缔约国驳斥了提交人关于阿拉木图地方议会的决议具有基于人们政治观点的歧视性的说法。缔约国提出，在庆祝国家节日时，可以在公共场所，通常是可容纳大量人员的中心地点举行官方活动。这些场所通常是根据其从公共秩序和安全角度来看的适宜性选出的，这符合《公约》的规定。第 167 号决议只包含关于国家和非国家机构组织的活动在某些地方举办的建议。因此，如果情况需要并取决于预期的参加人数，阿拉木图市长办公室可以将一家当地电影院后面的广场分配给国家资助的活动或非政府组织举办的集会。例如，2015 年 10 月 31 日，Auezov 区市长办公室在这个广场举办了一次有 300 人参加的公共活动。因此，缔约国认为提交人的这一说法毫无根据。

⁵ 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。

⁶ 缔约国提到欧洲人权法院，《星期日泰晤士报》诉大不列颠及北爱尔兰联合王国(申诉号：6538/74 号)，1979 年 4 月 26 日的判决。

6.5 缔约国进一步指出，2012 年至 2015 年期间，国家当局正式批准了在哈萨克斯坦举行的 130 次和平集会，其中 48 次在 2012 年举行。鉴于这些活动是根据现行法律举行的，所以没有对这些活动的组织者和参与者采取任何措施。缔约国认为，在本案中，没有任何事情阻止提交人根据现行法律组织他的公众集会。缔约国指出，提交人受到处罚不是因为他表达了自己的意见，而是因为他没有获得许可的情况下组织了一次非法集会。缔约国称，参与者阻止人们自由通过市长办公室大楼的入口处，从而阻碍了国家机构的工作，扰乱了公共秩序。缔约国认为，鉴于这些情况，警方逮捕提交人的行动是合法的，因为他组织了一次未经批准的集会。提交人获得了法律规定的所有辩护权利和手段，他受到的处罚是合理的、相称的。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

7.1 在 2018 年 6 月 28 日的信函中，提交人就缔约国关于实质问题的意见提出了评论。提交人称，2013 年 6 月 4 日的事件属于和平性质，参与者没有采取任何非法行动。提交人指出，根据委员会关于第十九条(见解自由)的第 10 号一般性意见(1983 年)第 4 段，缔约国如对行使表达自由实行限制，不得损害这一权利本身。提交人指出，委员会一贯认为，缔约国必须以具体方式表明提交人的行为对所列任何目的造成的威胁的确切性质，⁷ 而在他的案件中，对他的表达自由权的限制不是出于国家安全或保护他人的权利或名誉的需要。如果实行限制是为了防止对国家安全的威胁，缔约国应该提供详细的理由，并指出威胁的确切性质。他坚持认为，即使缔约国确定实施限制有合法的目的，也需要证明为保护该目的而采取的行动是必要的。提交人指出，委员会一贯认为，必要性的要求意味着相称性要素，即对表达自由实行的限制的范围必须与这种限制所要保护的价值相称。⁸ 由于缔约国没有通过法院裁决明确解释通过限制提交人的表达自由所保护的价值，所以对他的行政处罚构成了对其依据《公约》第十九条第二款享有的表达自由权的限制。

7.2 提交人指出，2013 年 6 月 4 日的活动不是游行、抗议或示威，因此他不必申请许可证。他提出，当局将 1995 年原法律中“和平集会”的定义扩大了，现在包括“快闪”暴徒和艺术暴徒——甚至一人抗议活动——因此任何公共活动都可以被视为未经批准的活动，可对其组织者施以惩罚。

委员会需处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。

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审查之中。

⁷ Shin 诉大韩民国(CCPR/C/80/D/926/2000)，第 7.3 段。

⁸ Marques de Morais 诉安哥拉(CCPR/C/83/D/1128/2002)，第 6.8 段。

8.3 委员会注意到缔约国称，提交人未向总检察长提出监督审查申请。委员会回顾其判例，即向检察官办公室提出复审已经生效的法院判决的请求并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所指的必须用尽的补救办法。⁹ 在本案中，委员会还注意到，缔约国提到了一个案件，即有人向总检察长办公室提出上诉，总检察长进而向最高法院提出抗议，最高法院随后裁定阿拉木图市长办公室不准两个人在其公寓进行绝食抗议的行为不合法。委员会进一步注意到，提交人称，他于某日请求总检察长办公室对其行政案件进行监督审查。但是，副总检察长于2013年11月5日拒绝了这一请求。委员会认为，缔约国没有证明在本案中进一步向总检察长提出监督审查的申请会是有效的补救办法。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 委员会注意到缔约国提出的意见，即来文是由第三方个人而不是提交人本人提交委员会的。在这方面，委员会回顾，其议事规则第99条(b)项规定，一般来讲，来文应由有关个人本人或其代表提交。在本案中，委员会注意到，据称受害人正式签发了授权委托书，授权律师在委员会为他辩护。因此，委员会认为，《任择议定书》第一条并不妨碍委员会审查本来文。

8.5 委员会认为，就可否受理问题而言，提交人已充分证实他根据《公约》第十九条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

9.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第1款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到提交人申诉称，缔约国对他施加不合理的限制，侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。委员会需处理的问题是提交人根据第十九条和第二十一条享有的权利是否受到侵犯，他因2013年6月4日未经批准组织集会而被警方逮捕，并被处以7日行政拘留。委员会认为缔约国限制了提交人的权利，特别是《公约》第十九条第二款规定的传递各种信息和思想的权利，以及第二十一条规定的和平集会的权利。因此，委员会必须根据《公约》第十九条第三款和第二十一条第二句确定对提交人权利施加的限制是否合理。

9.3 委员会援引其关于见解自由和言论自由的第34号一般性意见(2011年)第2段，其中委员会指出，见解自由和言论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。它们是每一个自由和民主社会的奠基石。委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许施加一定限制，前提是只应由法律规定并为尊重他人权利或名誉，保障国家安全或公共秩序，或保护公共健康或道德所必需。对行使这些自由施加的任何限制都必须符合严格的必要性和相称性标

⁹ 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；以及Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第7.3段。

准。施加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。¹⁰ 委员会还回顾指出，应由缔约国证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要的和相称的。¹¹

9.4 委员会注意到，提交人因试图组织一次阿拉木图居民与市长之间的公开会议讨论各种紧迫的社会问题，从而在 2013 年 6 月 4 日有 25 人聚集在市长办公室大楼前而受到处罚。提交人说，居民并没有封锁道路，也未阻止他人通行，他们没有制作海报，也没有扩音设备。委员会注意到提交人的解释，即他试图以阿拉木图市长办公室下属的预防社会冲突社区委员会成员的身份组织这次会议，他甚至没有参加集会，因为他是在 2013 年 6 月 4 日离开家时被警察逮捕的。

9.5 委员会还注意到缔约国称，提交人受到处罚，不是因为他表达了自己的意见，而是因为他未经事先批准组织了一次非法集会。在这方面，委员会注意到，由于缔约国规定了组织群众活动的程序，实际上对行使表达自由和集会自由权设置了限制。¹² 委员会注意到，在本案中，对提交人的逮捕和处罚——7 日行政拘留——令人严重怀疑对提交人权利施加限制的必要性和相称性。委员会还注意到，缔约国没有提出任何具体理由来支持根据《公约》第十九条第三款对提交人施加限制的必要性。¹³ 此外，缔约国也没有证明所选择的措施侵犯性最小，或者与所要保护的利益相称。委员会认为，在本案情况下，对提交人施加的限制虽然是以国内法为依据，但并没有证明根据《公约》第十九条第三款规定的条件，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遭到了侵犯。¹⁴

9.6 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。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地点，让目标受众看得见、听得到。不得对此项权利加以限制，除非符合法律规定并为民主社会中保障国家安全或公共秩序，保护公共健康或道德，或保护他人权利和自由所必需。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人集会权与上述普遍关注的利益，缔约国追求的目标应是促进这一权利，而不是寻求不必要或过分地限制这项权利。¹⁵ 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该权利构成不相称的障碍。¹⁶

¹⁰ 人权事务委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。例如，另见 *Turchenyak* 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.7 段；*Korol* 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.3 段；以及 *Poplavny* 和 *Sudalenko* 诉白俄罗斯，第 8.3 段。

¹¹ *Androsenko* 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段；以及 *Poplavny* 和 *Sudalenko* 诉白俄罗斯，第 8.3 段。

¹² *Govsha* 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1790/2008)，第 9.2 段。

¹³ *Toregozhina* 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/112/D/2137/2012)，第 7.5 段；以及 *Zhagiparov* 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.4 段。

¹⁴ *Toregozhina* 诉哈萨克斯坦，第 7.5 段；以及 *Zhagiparov* 诉哈萨克斯坦，第 13.4 段。

¹⁵ *Melnikov* 诉白俄罗斯(CCPR/C/120/D/2147/2012)，第 8.5 段。

¹⁶ *Poplavny* 诉白俄罗斯，第 8.3 段；以及 *Poplavny* 和 *Sudalenko* 诉白俄罗斯，第 8.5 段。

9.7 委员会注意到，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，那么寻求当局批准的要求本身并不违反《公约》第二十一条。¹⁷ 举办集会之前未通知当局的做法不应导致参加集会被视为非法，这本身不应作为驱散集会或逮捕参与者或组织者的依据，也不应作为实施不当处罚(如指控他们犯有刑事罪)的依据。¹⁸ 即使是未经批准的集会，根据第二十一条第二句，对和平集会权利的任何干涉都必须是正当的。¹⁹

9.8 委员会注意到，缔约国表示，哈萨克斯坦的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》第三十二条所保障的和平集会权只有在为了国家安全、公共秩序、保护公共健康或保护他人的权利和自由的情况下才能受到法律的限制。然而，委员会注意到，缔约国和国内法院都没有解释根据《公约》第二十一条规定的必要性和相称性条件，将提交人处以 7 日行政拘留何以具备正当理由。因此，委员会得出结论认为，从掌握的事实来看，提交人根据《公约》第二十一条享受的权利遭到了侵犯。

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(甲)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。因此，缔约国有义务除其他外向 Telibekov 先生提供适当的赔偿。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。在这方面，委员会重申，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应审查其立法，以确保在缔约国能充分享有《公约》第十九条和第二十一条规定的权利。

12. 铭记缔约国加入《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，并且根据《公约》第二条的规定，缔约国承诺确保在其领土内或受其管辖的一切个人均享有《公约》承认的权利，并承诺违反行为一经确定，即予以有效并可强制执行的补救，因此，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。

¹⁷ Insenova 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2542/2015)，第 9.6 段。

¹⁸ A/HRC/20/27，第 29 段；以及 A/HRC/31/66，第 23 段。

¹⁹ Insenova 诉哈萨克斯坦，第 9.6 段。