

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
11 January 2022
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 2904/2016 号和第 2907/2016 号来文的意见* **

来文提交人: Ermek Narymbaev (由律师 Balgabaeva Zhanara 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 哈萨克斯坦

来文日期: 2016 年 10 月 7 日(两份来文)(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 条做出的决定, 已于 2016 年 12 月 13 日(第 2904/2016 号)和 2016 年 12 月 15 日(第 2907/2016 号)转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2021 年 10 月 20 日

事由: 参加和平集会; 表达自由

程序性问题: 用尽国内补救办法

实质性问题: 公正审判; 集会自由; 表达自由

《公约》条款: 第十四条、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

1.1 两份来文提交人是 Ermek Narymbaev, 系哈萨克斯坦国民, 1970 年出生。提交人称, 哈萨克斯坦侵犯了他根据《公约》第十四条、第十九条和第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 2009 年 6 月 30 日对哈萨克斯坦生效。提交人由律师代理。

1.2 2021 年 10 月 20 日, 委员会根据议事规则第 97 条第(3)款, 决定合并处理这两份来文, 因为它们在事实和法律上非常相似。

* 委员会第一百三十三届会议(2021 年 10 月 11 日至 11 月 5 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆、马哈吉布·埃尔哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·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·伊盖祖和根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

第 2904/2016 号来文

2.1 提交人是哈萨克斯坦知名的公共活动家。由于与以庚基燃料为动力的俄罗斯火箭运载工具关联的几起事故，2015 年 6 月，约 13.4 万只赛加羚羊在哈萨克斯坦丧生。据报道，庚基燃料会毒害土地、污染空气和水源，并已证实对人类和动物非常有害。

2.2 2015 年 6 月 19 日，提交人向阿拉木图市政府申请举行一次和平集会，旨在抗议政府在面对火箭发射造成的环境后果方面无所作为。由于未收到市政当局的答复，¹ 提交人和其他 20 位左右的人士于 2015 年 6 月 28 日参与了在阿拉木图独立纪念碑前的献花仪式。这次活动的目的是对该国由于 25 年来未实行公平和自由选举而造成的生态危机表达不满和抗议。提交人表示，在纪念碑前献花并不需要预先获得批准。在献花仪式后，提交人接受了一名记者采访。2015 年 7 月 3 日，警察来到提交人家中，并将其带往警察局。在警察局，他接受了讯问，当时有律师在场。警方以违反《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》为由，根据《行政犯罪法》第 488 条第 3 款提交了一份行政记录。

2.3 2015 年 7 月 4 日，阿拉木图市跨区特别行政法院根据《行政犯罪法》第 488 条第 3 款判决提交人有罪，判处他 15 天行政拘留。提交人认为，法院判决有误，并且未能考虑以下情况：市政当局忽视了提交人有关举行和平集会的申请；因未能获批举行集会，提交人决定参加献花仪式，而该仪式是无需获得市政当局批准的；该仪式以和平方式举行，对国家安全、公共秩序或公共卫生未构成任何威胁，也未威胁到他人的权利和自由；表达自由与和平集会的权利受到哈萨克斯坦宪法第 32 条和第 20 条以及《公约》第十九条和第二十一条保护。

2.4 2015 年 7 月 13 日，提交人就该判决向阿拉木图市法院提出上诉，声称他根据哈萨克斯坦宪法及《公约》第十九条和第二十一条享有的表达自由与和平集会的权利受到侵犯。提交人在申诉中指出，警方提交的行政记录中有一些与事实不一致之处，但法院并未处理这些问题，因此提交人根据《公约》第十四条享有的公平审判权遭到侵犯。2015 年 7 月 14 日，阿拉木图市法院驳回上诉，并指出，2015 年 6 月 23 日，提交人曾在即将举行的活动前公开鼓动民众参与，因此成为一场未获批准的公共活动的组织者。法院得出结论认为，判处提交人 15 天行政拘留符合《行政犯罪法》第 488 条第 3 款的规定。

2.5 提交人向阿拉木图市法院提出的进一步申诉以及向阿拉木图市检察官提出的进行监督复审的上诉分别于 2015 年 10 月 25 日和 2016 年 3 月 29 日被驳回。

第 2907/2016 号来文

2.6 某日(具体不明)，提交人在其脸书网页上宣布计划于 2015 年 8 月 20 日晚 7 时在独立纪念碑前举行示威活动，抗议坚戈贬值。提交人在离开办公室时被警方逮捕，并被带往警察局。警方以提交人违反关于举行和平集会、会议、游

¹ 卷宗材料显示，依据《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》，集会组织者应当获得批准，并至少提前十天向地方主管机构提交申请。主管机构应至少在活动前五天告知其决定。

行、抗议和示威的程序为由，根据《行政犯罪法》第 488 条第 3 款提交了一份行政记录。

2.7 2015 年 8 月 21 日，阿拉木图市跨区特别行政法院认定，提交人曾在其脸书网页上发文，邀请民众于 2015 年 8 月 27 日晚 7 点在阿拉木图独立纪念碑前集会，并提出以下要求：总统、总理和政府下台；按 2014 年 1 月的汇率将所有贷款转为当地货币，并进而对养老金进行指数化；将所有自然资源以及自然资源开采和加工公司国有化；禁止大规模解雇和裁员；以及当局对哈萨克斯坦所有外债违约。法院认为提交人的行为违反了《行政犯罪法》第 488 条第 3 款，并判处其 15 天行政拘留。法院进一步指出，由于提交人在法庭上有不尊重司法机关的行为、对庭审人员构成提出质疑、不服从主审法官的命令、违反法庭规则，因此法院以藐视法庭罪判处将提交人行政拘留时间增加 5 天。

2.8 2015 年 9 月 3 日，阿拉木图市法院驳回了提交人的上诉，宣称下级法院判处提交人 20 天行政拘留合法，其中包括因违反举行和平集会的程序而被判处 15 天行政拘留和因藐视法庭被判处 5 天行政拘留。

2.9 某日(具体不明)，提交人再次向阿拉木图市法院提出上诉，要求恢复其表达自由、和平集会和获得公正审判的权利。他的上诉于 2015 年 11 月 12 日被驳回。

2.10 2016 年 4 月 14 日，提交人向阿拉木图市检察官提出要求进行监督复审的进一步上诉被驳回。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国主管机构对他定罪并进行行政拘留，这限制了他的表达自由权，违反了《公约》第十九条，还限制了他的集会自由权，违反了第二十一条。提交人声称，缔约国主管机构对他行使表达自由权和和平集会权施加的限制，并非是维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保障他人权利和自由所必要。

3.2 提交人认为，法院不独立，未能正确评估所有证据，因此在适用《行政犯罪法》和其后做出的逮捕他的决定时有误，提交人声称这违反了《公约》第十四条。

3.3 在第 2904/2016 号来文中，提交人辩称，法院不允许他的法律代表参与诉讼，从而剥夺了他获得律师帮助的权利，这违反了《公约》第十四条第三款(卯)项。²

3.4 提交人请委员会敦促缔约国采取必要措施，将侵犯他权利的责任人绳之以法。

3.5 提交人请委员会采取措施，废除哈萨克斯坦有关表达自由、和平集会自由和公正审判权的国家立法中现行的限制条款，称这些条款不符合《公约》第十九条、第二十一条和第十四条。

3.6 提交人还请委员会敦促缔约国确保举行和平抗议时不受国家主管机构的无理干涉，组织者和参与者不受迫害。

² 然而，卷宗材料显示，庭审过程是公开的，且提交人的代理人参与了庭审。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 在 2017 年 2 月 7 日、9 月 25 日和 11 月 24 日的普通照会中，缔约国提出，根据《任择议定书》第二条、第三条和第五条，应宣布这两份来文不可受理，因为它们不符合《公约》的规定。

4.2 在此背景下，缔约国提到委员会在审议国内法院已裁决案件的事实和证据方面的既定做法，并指出，委员会有权审议可能侵犯了受有关条约保障的权利的情况，但它不能充当国内法院和法庭的上诉机构；原则上，委员会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。³ 根据这些原则并参照《任择议定书》第三条，委员会曾指出，《公约》没有规定个人有权要求另一人受到刑事起诉。⁴ 因此，根据《任择议定书》第三条，提交人关于追究犯罪者责任的要求不符合《公约》规定，委员会应宣布不予受理。

4.3 缔约国进一步指出，提交人的其余请求实际上是要求委员会越权，干涉主权国家的内部事务，影响该国在表达自由、集会和司法保护方面的国家政策，这不符合《公约》规定。

4.4 缔约国补充说，如果申诉不属于《公约》的范围，提交委员会的来文可被视为不可受理。从委员会的既定判例可以看出，提交人根据第十四条第一款和第三款(卯)项和(辰)项提出的申诉没有得到充分证实，因此被视为不可受理。⁵ 缔约国参照卷宗材料得出结论认为，按照国家立法，提交人获得了法律代表，并享有了公正审判权。

4.5 缔约国进一步指出，提交人也没有用尽所有国内补救办法，并指出《行政犯罪法》提供了一个程序，根据该程序，提交人可以要求阿拉木图市检察官就其行政案件在最高法院启动监督复审程序。⁶ 因此，提交人有权请求总检察长本人进行额外审查。“仅仅怀疑”某一补救办法无效并不能免除提交人用尽该补救办法的必要性。⁷ 缔约国指出，监督复审法院已采取过一些行动，例如法院于 2015 年 4 月 29 日做出的裁决。最高法院监督小组还曾在判决中认定阿拉木图市法院 2014 年 3 月 14 日发布的裁决和上诉法院 2014 年 5 月 20 日的裁决是不合法的。在该判决中，最高法院指出，涉案的两人在其公寓中组织绝食活动并不违法，并要求阿拉木图市政府对发生的侵权行为进行补救。

4.6 缔约国继续指出，在《行政犯罪法》第 851 条修正案于 2017 年 6 月 27 日生效后，提交人本可直接向最高法院提出申诉，要求对其行政判决的合法性进行评估。缔约国认为，由于未能用尽可用的国内补救办法，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，应宣布来文不可受理。

4.7 缔约国否认提交人的和平集会自由权或表达自由权受到侵犯。缔约国称，哈萨克斯坦的国内立法充分体现了《公约》第十九条和第二十一条的规定。和平集

³ 见联合国人权事务高级专员办事处，“联合国人权条约下的个人申诉程序”，第 7 号概况介绍，第二次修订版(2013 年)，第 8 页。

⁴ 例如，见 H.C.M.A.诉荷兰案，第 213/1986 号来文，第 11.6 段。

⁵ 缔约国指的是 E.Z.诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/113/D/2021/2010)。

⁶ 缔约国指的是《行政犯罪法》第 676 条(2015 年 1 月 1 日修订)。

⁷ 缔约国指的是 T.K.诉法国案，第 220/1987 号来文。

会权受《宪法》第 32 条保障，只有在涉及国家安全、公共秩序、保障公共卫生或他人权利和自由时，才会对其施加法律限制。同时，《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》规定了在公共场所表达公共和个人利益时的程序，并对该权利做出了某些限制。《程序法》第 2 条规定，和平集会只有在事先得到当地政府批准后才能举行，而第 9 条则规定了违反程序要求组织和举行活动应负的责任。为了国家安全和公共安全，保障公共卫生及活动组织者和参与者的权利和自由，必须得到事先批准。在此背景下，缔约国指出，其国内立法符合《公约》第二十一条第三款，该款允许在出于国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保护他人权利和自由的目的时，依法施加限制。

4.8 在两份来文中，法院均认定，提交人在 2015 年 6 月 28 日和 8 月 20 日的活动前都未获得批准。国内法院认定，根据第 2904/2016 号来文，提交人不仅参加了 2015 年 6 月 28 日的献花仪式，而且是该活动的组织者，并公开声明反对哈萨克斯坦总统推行的政策。根据第 2907/2016 号来文，法院认定，提交人采取了旨在于 2015 年 8 月 20 日举行公众集会的行动，而法院认定他触犯了《行政犯罪法》第 488 条第 3 款。缔约国申明，法院在两份来文所指情况中判处提交人 15 天行政拘留是合法的，且第 2907/2016 号来文中所述情况，即法院以藐视法庭罪追加 5 天拘留，也是合法的。

4.9 缔约国强调，提交人之所以受到行政拘留，并不是由于表达其观点，而是因为违反了法律规定的组织和举行和平集会的程序。

4.10 缔约国得出结论认为，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没有事实根据。

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 在 2017 年 6 月 18 日、7 月 15 日和 2019 年 2 月 12 日的函件中，提交人指出，缔约国曾在多个国际论坛上公开承认哈萨克斯坦的《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》需要与国际标准接轨。在这样的背景下，提交人辩称，哈萨克斯坦国内立法并没有充分体现《公约》第十九条和第二十一条的规定。提交人还指出，对他的表达自由权与和平集会权施加的限制是不必要的，而且也没有必要对他进行行政拘留。

5.2 提交人认为，缔约国未能说明限制他表达自由权、和平集会权以及追究他行政责任的理由。提交人坚持认为自己的行为并未给国家带来任何危险。

5.3 提交人指出，在另一起相似的案件中，缔约国未能落实委员会就违反《公约》第十九条和第二十一条通过的意见。⁸

5.4 提交人进一步提及和平集会自由权和结社自由权特别报告员访问哈萨克斯坦的报告。报告中称，和平集会、举行会议、聚集和示威、街头游行和抗议的权利受到宪法保障。⁹但事实上，政府在管制集会方面的做法却使得该权利毫无意义。哈萨克斯坦 1995 年制定的《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》要求劳工团体、公共协会和哈萨克斯坦已满十八周岁公民组成的独立团体的代表至少在集会前十天向地方主管机构提出申请。这些规定不符合

⁸ 见 Toregozhina 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/112/D/2137/2012)。

⁹ 见 A/HRC/29/25/Add.2。

国际标准。国际标准规定，和平集会不需要获得许可，而且每个人都有和平集会自由权和结社自由权。¹⁰

5.5 提交人指出，据和平集会权和结社自由权特别报告员称，虽然人权理事会第 15/21 号决议第 4 段允许施加某些限制，但《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》为根据国际人权法规定施加限制措施提供了明确框架。从根本上讲，对《公约》中提到的限制范围的解释不应有损相关权利的实质，而应严格解释，并有利于相关权利。在这方面，特别报告员强调，和平集会权不应受制于主管机构的事先许可，最多只需出于确保警方能够保护示威者和旁观者安全的目的而遵守通知程序。¹¹

5.6 提交人进一步指出，特别报告员认为，如果得到授权的和平集会只能在特定的指定地点举行，且必须得到缔约国批准，那么自由集会权就被视为一种特权或恩惠，而不再是一种权利。虽然在少数情况下，在某段时间内，在某些特定地点对和平集会权施加限制是合法的，但是，只允许在唯一指定的地点举行和平集会违反了国际人权法。¹²

5.7 提交人还指出，特别报告员的说法呼应了人权事务委员会的调查结果，缔约国政府在多个场合承认其《集会法》没有达到国际标准。例如，在 2007 年，总统领导下的咨询机构哈萨克斯坦人权委员会在有关哈萨克斯坦人权的一份基线报告中得出结论认为，1995 年的法案不符合国际标准。除其他外，报告还强调，法律并没有对集会的参与者和旁观者或路人进行区分，经常导致后者被逮捕。¹³

5.8 最后，提交人强调，特别报告员鼓励主管机构考虑全面修改对和平集会的管制方式，首先是废除必须事先获得许可的要求并允许在指定的“抗议地点”以外举行集会。¹⁴

5.9 提交人解释说，他曾按照监督复审程序向阿拉木图市检察官提出申诉，但并没有成功。提交人辩称，该程序未构成有效补救办法。提交人提到，缔约国称根据 2017 年 6 月 27 日生效的新立法，由于他没有直接向最高法院提出申诉，因此他未能用尽所有国内补救办法。提交人辩称，本来文在《行政犯罪法》第 851 条修正案生效前就已提交给委员会，因此，并无必要用尽监督复审程序。

5.10 提交人指出，缔约国侵犯了他受到《宪法》第 32 条及《公约》第十九条和第二十一条保障的表达自由权与和平集会权。他进一步指出，缔约国和国家法院都没有解释为何所施加的限制，包括对他的行政逮捕，是出于合法目的所必需的。

5.11 关于第 2907/2016 号来文中提到的违反《公约》第十四条的问题，提交人指出，法院判处他入狱是错误的，因为这限制了他的表达自由权与和平集会权。他进一步指出，法院无视他要求法官回避的请求，不允许对法庭审理过程录像，并拒绝让媒体和亲属在审理期间列席。法庭评估认为提交人不服从主审法官的命

¹⁰ 见人权理事会第 15/21 号决议。

¹¹ [A/HRC/29/25/Add.2](#), 第 59 段。

¹² 同上，第 60 段。

¹³ 同上，第 62 段。

¹⁴ 同上，第 66 段。

令，提交人不同意这一评估，也不同意之后以藐视法庭为由对其判处 5 天行政拘留的决定。

缔约国的补充意见

6.1 在 2020 年 7 月 30 日的普通照会中，缔约国提及第 2904/2016 号来文，并指出，根据委员会议事规则第 96 条(b)项，当有关个人似无法亲自提交来文时，委员会也可以接受由其他人代表据称受害者提交的来文。¹⁵ 缔约国认为，提交人未能提供任何证据证明他无法亲自向委员会提出申诉，因此，来文应被视为不可受理。

6.2 缔约国认为，提交人没有用尽所有国内补救办法，并指出他仍然有权向最高法院提出申诉，要求调查判处他行政拘留的法院裁决是否合法。

6.3 缔约国重申，在哈萨克斯坦举行公共活动需遵守《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》的规定，并回顾称国际人权法允许对集会自由权施加限制。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，1986 年的《公共秩序法》规定了举行游行和示威的程序。根据该法，只有在获得警方批准后才允许举行街头活动。组织者必须在活动前至少提前六天通知警方，说明集会的日期、地点和具体时间，还要提供有关组织者的信息。

6.4 在美国，各州有权规定举行公众集会的程序。例如，在纽约市，在计划的活动开始前 45 天就必须申请许可，在洛杉矶市是 40 天，而在华盛顿市则为 15 天。在一些城市，政府和行政大楼附近不能举行集会。

6.5 缔约国得出结论认为，提交人没有遵守举行集会程序的要求，这一点法院已经确认。提交人未能证实有关其表达自由权、和平集会权和公正审判权受到侵犯的指控。缔约国称，根据《任择议定书》第二条、第三条和第五条，来文应视为不可受理。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 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。

7.2 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。

7.3 委员会注意到，缔约国对两份来文是否可受理提出了质疑。缔约国称，提交人未就法院对该案件的判决向总检察长提出监督复审理求。委员会回顾其判例，根据判例，就已经生效的、取决于检察官酌处权的裁决向检察官办公室提出复审理求是一种特殊的补救办法，且缔约国必须表明，在本案情况下，可以合理地预见这种请求将构成有效补救。¹⁶ 委员会注意到，提交人确实向总检察长办公室提交了启动监督复审理求的请求，但被阿拉木图市检察官于 2016 年 3 月 29 日(第

¹⁵ CCPR/C/3/Rev.10.

¹⁶ 例如，见 Suleymenova 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/126/D/2416/2014)，第 8.3 段；Toregozhina 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/126/D/2311/2013)，第 7.3 段；以及 Insenova 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/126/D/2542/2015-CCPR/C/126/D/2543/2015)，第 8.3 段。

2904/2016 号来文)和 2016 年 4 月 14 日(第 2907/2016 号来文)驳回。委员会进一步回顾其判例,根据判例,向检察官办公室提出审查已生效的法院裁决的请求并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。¹⁷ 委员会还注意到,《行政犯罪法》第 851 条的立法修正案允许人们向最高法院提出申诉,该修正案的生效日期为 2017 年 6 月 27 日,也就是在两份来文提交之后。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议两份来文。

7.4 委员会注意到缔约国的意见,即第 2904/2016 号来文是由第三方个人而不是提交人本人提交给委员会的。在这方面,委员会回顾指出,其议事规则第 99 条(b)项规定,来文通常应由个人本人或其代表提交。¹⁸ 在本案中,委员会注意到,据称受害人正式签署了授权委托书,授权律师在委员会作为他的代理。因此,委员会认为,《任择议定书》第一条并不妨碍委员会审查该来文。

7.5 委员会注意到,提交人声称他根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到了侵犯,因为法院无视提交人要求法官回避的请求,不允许对审判过程录像,也不允许媒体和提交人亲属在审判期间列席。然而,委员会认为,无法凭借提交人的一般性申诉和案卷中所载信息就这一指控得出结论。因此,委员会宣布,来文的这一部分证据不足,根据《任择议定书》第二条,不予受理。

7.6 委员会还注意到,提交人没有对他在第 2904/2016 号来文中根据《公约》第十四条第三款(卯)项提出的申诉做出任何澄清。因此,委员会认为,这部分申诉证据不足,根据《任择议定书》第三条,不予受理。

7.7 委员会认为,提交人为两份来文均得受理之目的已充分证实根据《公约》第十九条和第二十一条提出的申诉,并着手审议案情实质问题。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款,参照各方提供的所有资料审议了两份来文。

8.2 委员会注意到,提交人在第 2904/2016 号来文中称,2015 年 7 月 3 日,缔约国以他参加和平献花活动为由将其逮捕,并在第 2907/2016 号来文中称,2015 年 8 月 20 日,缔约国在他离开办公室准备参加一次和平集会时将其逮捕,这两次都侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的表达自由权与和平集会权。委员会注意到,提交人不认为对其权利施加的限制是必要的,这些限制也不属于《公约》第十九条和第二十一条规定的可允许的限制。委员会还注意到,缔约国承认提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利受到了限制,但认为所施加的限制符合《公约》规定。

8.3 委员会还注意到,提交人在第 2904/2016 号来文中称,他的表达自由受到了非法限制,因为他因参加一次抗议该国环境问题的献花仪式而被判犯有行政罪,并被判行政拘留,又因为唤起对国家货币贬值问题的关切而打算在独立纪念碑前

¹⁷ 例如,见 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009),第 8.4 段; Lozenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/112/D/1929/2010),第 6.3 段; Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2016/2010),第 7.3 段; 以及 Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/118/D/2139/2012),第 7.3 段。

¹⁸ CCPR/C/3/Rev.12.

举行抗议活动再次被判(第 2907/2016 号来文)。因此,委员会要处理的问题是,要确定国内主管机构因提交人参与和试图举行有明确目的的和平集会而对其施加的处罚是否构成违反《公约》第十九条。

8.4 委员会回顾其第 34 号一般性意见(2011 年),其中指出,除其他外,表达自由对任何社会都至关重要,是每个自由和民主社会的基石(第 2 段)。委员会注意到,《公约》第十九条第三款允许对表达自由有所限制,包括传递信息和思想的自由,但仅限于法律规定的范围,而且必须是(a) 尊重他人的权利和名誉,或(b) 保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德所必需的。最后,对表达自由的任何限制不得具有过分宽泛的性质——也就是说,必须是可能实现相关保护功能的措施中侵犯性最小的。¹⁹ 委员会回顾指出,缔约国有义务证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要而且相称的。²⁰

8.5 委员会认为,虽然提交人参加了一场有明确目的但未经授权的和平活动,但因此而判处其行政拘留,令人对限制提交人根据《公约》第十九条享有的权利的必要性和相称性产生严重怀疑。在这方面,委员会注意到,缔约国没有援引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,²¹ 缔约国也没有证明所选择的措施在性质上是侵犯性最小的,或者与其寻求保护的利益相称。委员会认为,在本案的情况下,从《公约》第十九条第三款规定的条件来看,对提交人实行的限制尽管是基于国内法的,却是不合理的。因此,委员会得出结论认为,提交人根据《公约》第十九条享有的权利受到了侵犯。²²

8.6 委员会注意到,提交人在两份来文中称,他根据《公约》第二十一条享有的和平集会权受到了侵犯,因为国家主管机构因他参加 2015 年 6 月 28 日举行的献花仪式和打算于 8 月 20 日在独立纪念碑前举行抗议活动而两次判处他行政拘留。

8.7 委员会回顾其第 37 号一般性意见(2020 年),并指出《公约》第二十一条所保障的和平集会权是一项基本人权,对公开表达个人观点和意见至关重要,是民主社会所不可或缺的。这种集会可以采取多种形式,包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪等。无论它们是固定的,如纠察队,还是流动的,如游行或示威,都受到第二十一条的保护。²³ 除非(a) 依法施加限制,且(b) 为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保障他人权利和自由所必要,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和平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,而非施加不必要或不相称的限制。²⁴ 因此,缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的和平集会权作出限制的理由,并证明这种限制不会对这项权利行使构成过大的障碍。²⁵

¹⁹ 第 34 号一般性意见(2011 年),第 34 段。

²⁰ 例如,见 Androsenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/116/D/2092/2011),第 7.3 段。

²¹ 例如,见 Zalesskaya 诉白俄罗斯案(CCPR/C/101/D/1604/2007),第 10.5 段。

²² 例如,见 Svetik 诉白俄罗斯案(CCPR/C/81/D/927/2000),第 7.3 段;以及 Shchetko 和 Shchetko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/87/D/1009/2001),第 7.5 段。

²³ 第 37 号一般性意见(2020 年),第 6 段。

²⁴ 同上,第 36 段。

²⁵ 例如,见 Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010),第 8.4 段。

8.8 委员会注意到，缔约国依据的是《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》的规定，该法要求和平集会必须得到地方行政主管机构的批准，这本身就已经限制了和平集会的权利。²⁶ 委员会回顾指出，在审批制度下，希望集会的人必须向主管机构申请许可才能集会，这削弱了和平集会是一项基本权利的理念。²⁷ 如果这种要求持续存在，在实际运行上应该相当于通知制度。在没有令人信服的不批准理由时，则理应批准。这种制度也不应过于官僚化。

8.9 委员会还注意到，缔约国认为，《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》规定组织公共活动的程序对维护他人权利是必要的，因此，《程序法》的规定提供了限制和平集会权的充分依据。在这方面，委员会指出，《公约》第二十一条第二句包括两个不可分割的条件。²⁸ 限制措施应基于国内法律，但同时，它们应当是在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共健康或道德、或他人的权利和自由所必需的。限制措施还应与其寻求实现的目的相称，这需要缔约国主管机构进行评估，根据干预的理由，对干预的性质和程度加以权衡。²⁹ 因此，确定某一限制措施是否必要，不仅需要进行法律评估，也需要事实评估。³⁰ 所以，现有法律是进行这种评估的必要但非充分条件。在本案中，缔约国并没有试图说明，按照《公约》第二十一条规定，因提交人参加或打算参加未经授权的和平集会而以行政拘留制裁是必要且相称的。因此，委员会得出结论认为，缔约国违反了《公约》第二十一条。

8.10 委员会依照《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实表明，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救，这要求它向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。为此，缔约国有义务，除其他外，向提交人提供适当赔偿，包括偿还罚款和提交人承担的任何法律费用。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，特别是审查有关公共活动的国内立法及其执行情况，使之符合《公约》第二条第二款规定的义务，采取措施落实第十九条和第二十一条所承认之权利。

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。

²⁶ 例如，见 *Insenova* 诉哈萨克斯坦案，第 9.7 段。

²⁷ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 84 段。

²⁸ 同上，第 44-46 段。

²⁹ 同上，第 46 段。

³⁰ 同上，第 45 段。