

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
17 March 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 2521/
2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Ermek Narymbaev
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2014 年 9 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 2015 年 1 月 8 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 11 月 6 日
事由:	参加未经批准的和平抗议; 公正审判
程序性问题:	证实申诉的程度
实质性问题:	表达自由; 集会自由; 公正审判的保障
《公约》条款:	第十四条第三款(卯)项和(午)项、第十九条和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条

1. 来文提交人 Ermek Narymbaev 是哈萨克斯坦公民, 1970 年出生。提交人称, 他因缔约国侵犯其在《公民及政治权利国际公约》第十四条第三款(卯)项和(午)项、第十九条和第二十一条之下的权利而受害。《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。

* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 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、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、大卫·摩尔、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、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 提交人是一名人权维护者，也是非政府组织“劳动者和失业者”的创始人。2013年9月30日，他支持向联合国阿拉木图办事处递交请愿书，抗议俄罗斯联邦利用拜科努尔航天发射场发射导弹。提交人认为，这一行为破坏了哈萨克斯坦的生态，而且损害了哈萨克斯坦人民的健康，是不可接受的。他说，除俄罗斯联邦外，所有文明国家都已停止使用庚基燃料，这是一种用于点燃导弹的气体。2013年7月，一枚用庚基燃料点燃的导弹在发射一分钟后爆炸，落到地面。据相关的保险公司称，这枚导弹释放了约500吨含庚基和戊基的燃料，这两种物质都含有剧毒。提交人强调，庚基毒性很强，能够与人体的几个系统，如内脏、中枢神经系统和循环系统相互作用。

2.2 2013年10月2日，提交人因参加未获批准的活动，被阿拉木图市跨区专门行政法院依据《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》的规定罚款86,550坚戈。2013年11月5日，法院在上诉判决中维持了原判。

2.3 提交人请求阿拉木图市检察官办公室和总检察长办公室对上诉法院的裁决进行监督复审。2014年4月25日，阿拉木图市一名副检察长认为没有理由寻求对此案进行监督复审。2014年7月14日，另一名副检察长驳回了上诉。因此，根据提交人的说法，国内补救办法业已援用无遗。

2.4 提交人称，根据第十四条第三款(卯)项，每个人都有权在律师在场的情况下为自己辩护，但在他的案件中却不是这样。此外，法院没有讯问警方证人提交人是根据谁的证词被罚款的。

2.5 审判期间，提交人根据第十四条第三款(卯)项和(午)项享有的权利也受到侵犯，因为他从未被告知上诉的审理日期——上诉是在他缺席的情况下进行的。

2.6 此外，据提交人称，法官的行为带有偏见，无视他的论点和他的一名证人的证词以及国家和国际人权法准则，显然偏向警方。自审判一开始，法院就将提交人视为罪犯。

2.7 提交人援引委员会关于表达自由的判例法，特别是在 *Olechkevitch* 诉白俄罗斯案(第1785/2008号来文)和 *Protsko* 和 *Tolchin* 诉白俄罗斯案(第1919-1920/2009号来文)中的意见，委员会在这些意见中得出结论，认为对提交人的表达自由进行限制是不正当的。

申诉

3.1 提交人称，他根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利受到侵犯，因为他从未收到上诉审理日期的通知，而且法院是在他缺席的情况下审理他的上诉的。阿拉木图市跨区专门行政法院的主审法官没有考虑他的罪行从未得到证实这一事实，也没有讯问一些相关证人。

3.2 提交人称，在审判期间，他承认向联合国办事处递交请愿书时在场，但他否认犯有任何罪行。主审法官没有考虑他的陈述，即他没有组织这次活动，没有介

入或接受采访，只是将自己定位为观察员。他还解释说，根据《行政犯罪法》，存在免除他对所涉事件责任的因素。¹

3.3 提交人称，法院无视他根据国内法和国际法有权参与递交请愿书的事实。

《哈萨克斯坦宪法》第 22 条和《公约》第十九条承认表达自由，包括发表意见的权利，以及寻求、接受和传递各种消息、思想和艺术表现形式的权利，而不论国界，也不论口头的、书写的、通过新闻或任何其他方式表达。

3.4 2013 年 9 月 30 日的事件是一次和平事件，对国家安全不构成威胁，也没有侵犯他人的权利或自由。根据《公约》第二十一条，除依法律之规定，且为民主社会维护国家安全或公共安宁、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，对行使和平集会的权利不得加以限制。委员会认为，对集会自由权的行使加以限制时，国家不应危及行使该项权利的原则，而应证明在上述例外情况下有必要加以限制。

3.5 根据最高法院 2008 年 7 月 10 日的裁决，哈萨克斯坦有义务根据《宪法》及其国际义务保护其管辖范围内所有人的权利和自由。

3.6 提交人认为，对他处以罚款的目的是惩罚他向联合国阿拉木图办事处递交请愿书，侵犯了他受到《公约》第十九条和第二十一条保障的表达自由和集会自由的权利。当局未能证明为何加以限制是必要的。

3.7 提交人认为，不能把递交请愿书视为集会，因为当时只有五、六个人在场。他作为观察员参与，对他罚款没有道理。此外，也没有举出任何证据，法院的结论也与案件的实际情况不符。法院判他有罪的结论是基于警方关于犯罪的报告。递交请愿书对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并不构成威胁。因此，在提交人看来，组织者没有义务将计划的行动通知当局。

3.8 提交人认为，国家不仅应该确保和平集会的权利，而且还应避免对行使此项权利加以不合理的间接限制。

缔约国的意见

4.1 缔约国在 2015 年 4 月 1 日的普通照会中提交了关于来文可否受理和案情实质的意见。缔约国在信中回顾了案件事实：2013 年 9 月 30 日上午 11 点左右，在阿拉木图联合国大楼前，为了吸引公民的注意，提交人在未经地方当局事先批准的情况下，与一个非政府组织的成员一起组织了一次抗议活动，谴责把庚基燃料用于拜科努尔航天发射场发射“质子”导弹的燃料。提交人散发了一份 A3 尺寸的传单，上面写着“如果政府批准发射“质子”导弹，我反对”。

4.2 检察官办公室的代表向参加行动的人解释说，《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》的法律规定没有得到遵守，但参与者没有对关于停止其非法行为的建议做出反应。

¹ 提交人指出，根据《行政犯罪法》第 38(1)条，自我辩护，如果是在保护自己的人格、住房、财产、土地或其他权利时实施的行为，或保护其他人的人格、住房、财产、土地或其他权利，则法律出于社会或国家利益予以保护，不构成犯罪。根据该法第 38(2)条，每个人，不论其专业或特殊训练如何，均享有平等的辩护权利。

4.3 也是在 2013 年 9 月 30 日，根据《行政犯罪法》第 373(3)条，对提交人做出犯罪正式记录。根据 2013 年 10 月 2 日的裁决，阿拉木图市跨区专门行政法院对提交人处以 86,550 坚戈的罚款。提交人的罪行是根据上述 2013 年 9 月 30 日的正式记录、他的证词、证人的证词和其他案卷证据做出适当确认，并全部经过法院的评估。

4.4 来文提交人对该裁决提出上诉。2013 年 11 月 5 日，阿拉木图市法院确认了初审法院的判决。

4.5 提交人向阿拉木图市检察官办公室和总检察长办公室提出上诉，请求对该案的法院判决进行监督复审。检察官办公室认为没有理由启动这类审查。

4.6 缔约国认为，提交人提交的来文毫无根据，不可受理。提交人参与了 2013 年 9 月 30 日在联合国大楼附近举行的未经批准的活动范围内递交请愿书这一事实已在法庭上正式确认，提交人没有对此提出异议。但提交人对其行为构成犯罪提出质疑，因为据他称，他只是以观察员的身份参与，只是行使了和平集会和表达自由的权利。

4.7 然而，与此同时，证人的证词和其他案卷资料却证实，提交人是该活动组织者之一，并积极参与其中，包括在活动期间举着标语。

4.8 总而言之，表达自由的权利是受到一定限制的。《公约》第十九条第三款阐明，行使这项权利得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(子) 尊重他人权利或名誉；及(丑) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或风化。

4.9 《公约》第二十一条保护和平集会的权利。这项权利也受到某些限制，但仅是按照法律规定以及在民主社会中为维护国家安全或公共安宁、公共秩序，维护公共卫生或风化或保障他人的权利和自由的必要而加以限制。

4.10 这些规定已被纳入国内法。《宪法》第 32 条保护和平集会的权利。只有根据法律，为了维护国家安全、公共秩序、国防或卫生以及保护他人的权利和自由，才能对此项权利加以限制。《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》第 2 条规定，此类活动必须经主管机关批准才可举行。该法律第 9 条规定，违反这些规定者应依法承担行政责任。

4.11 因此，哈萨克斯坦并不禁止和平会议、集会、示威、抗议和其他此类活动，但会加以管制，包括施加某些限制。

4.12 成文法的民主渊源，例如欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室的建议，就承认有必要对结社自由的权利加以特别限制。

4.13 缔约国指出，近年来，在欧洲，某些社会成员行使集会自由权给国家造成损失。例如，发生了暴乱，国家和私人财产遭到破坏，商业和运输网络中断。这些行动都是从和平集会开始的。因此，需要对开展此类活动进行规范——不是禁止，包括要求组织者获得有关当局的批准。

4.14 关于本案，缔约国指出，在不合适的地方，如交通流量大或表达意见可能引起其他社会成员暴力反应的地方，开展这种自发的、未经批准的行动，有可能扰乱周围的平静和安全以及交通和基础设施的正常运行。因此，提交人作为其组

织者之一而参与的行动显然可能扰乱公共秩序，对提交人本人和他人的健康及安全构成威胁，也可能对公共安全造成严重威胁。

4.15 享有表达和集会自由意味着特殊的义务和责任，因为滥用这种自由会产生严重后果。这种行为会扰乱交通网络的正常运行，导致大规模骚乱和其他形式的反社会行为。为此，对这些权利施加了限制，包括规定违反关于开展此类活动的法律将承担行政责任。由于警方及时干预，提交人的非法行为没有酿成严重后果。

4.16 缔约国补充说，在许多发达国家，集会自由和举行会议的权利受到特别法律的限制。在哈萨克斯坦，根据地方当局的决定，某些地方被指定为举行会议的场所。

4.17 缔约国指出，例如在美利坚合众国纽约市，举行集会需要提前 45 天提出申请，并明确说明活动日程，当局也可确定另外的日程。在瑞典，被拒绝或解散的会议的组织者被列入黑名单。在法国，当局可以拒绝举行任何会议。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，可以临时强制暂停会议，只有在警方准许的情况下才可举行会议。在德国，室内或室外的群众活动、集会或示威必须首先得到当局的同意。

4.18 因此，哈萨克斯坦对群众活动的法律规定完全符合国际法准则，包括《世界人权宣言》和《公约》以及发达民主国家的做法。

4.19 缔约国澄清了其关于群众活动的做法。计划活动的组织者必须向当地行政机构提出申请。根据《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》第 9 条，违反该法律者可被追究责任。

4.20 从提交人的案卷资料可以看出，没有哪位市长(地方政府机构负责人)批准 2013 年 9 月 30 日在阿拉木图联合国大楼旁举行集会、示威或抗议活动。提交人没有反驳这一事实，他有意决定违反该法律。初审法院和审理上诉时对提交人关于他积极参加未经批准的会议并没有犯罪的主张进行了审查，并宣布为没有根据。提交人受到制裁不是因为自由表达自己的意见，而是因为违反了按照法律规定开展社会文化活动的命令。

4.21 据缔约国称，提交人关于违反公正审判保障的指控说，他没有被告知有辩护律师代理的权利且上诉听证会是在他缺席的情况下举行的，法院审理了这一指称，但宣布为没有根据。应该注意的是，在起草犯罪行政记录时以及在审判期间，已向提交人说明了其权利，提交人没有请求指定辩护律师。一审法院让提交人了解了他在《行政犯罪法》第 584 条下的所有程序性权利，包括由律师代理的权利。提交人在相关表格上签名证实了这一点。

4.22 《行政犯罪法》第 589 条罗列了辩护律师必须到庭的各种情况。没有理由认为本案属于该清单所列范围之内。

4.23 根据《行政犯罪法》第 584(2)条，如果有资料表明被告已收到关于开庭地点和时间的正式通知，并且没有收到休庭请求，则可以在被告缺席的情况下审理案件。上诉法院认为提交人已确实得到适当通知，并鉴于没有休庭请求，遂决定在提交人缺席的情况下继续审理上诉。

4.24 此外，缔约国认为，案件不可受理，因为提交人没有用尽一切可用的国内补救办法。例如，他没有直接向检察长申请监督复审，以对副检察长的决定提出异议。

4.25 总之，缔约国认为，在认定提交人负有行政罪行责任时，缔约国主管机构遵守了《公约》的条款规定。因此，来文是未经证实和不可受理的。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 5 月 21 日的信中提交了他对缔约国意见的评论。他强调，2013 年 9 月 30 日递交请愿书对国家或公共安全并不构成威胁，也没有违反公共秩序、公共卫生、公共道德或保护他人的权利和自由。相反，在活动中提出的问题与保护公共安全和公共卫生相关。庚基燃料含有剧毒物质，可能对人体健康产生负面影响。包括俄罗斯联邦在内的所有文明国家都已放弃在其领土上使用庚基燃料。在仍然使用天然气的地区，人们患有各种疾病。一些活动人士编写了一份反对俄罗斯联邦在哈萨克斯坦使用庚基燃料的请愿书，希望将请愿书递交给联合国阿拉木图办事处。提交人是一名活动人士，也是一个非政府组织的领导人，他在社交媒体上了解到这一行动时，前往支持这一行动。

5.2 提交人指出，表达和集会自由的权利可能受到限制。然而，缔约国没有解释为什么公民不能表达自己的意见，也没有解释为什么和平集会被打断，为什么参与者受到行政罚款。当局想通过向公民表明不允许他们公开发表意见或提出要求来压制民间社会的参与。

5.3 提交人提到欧安组织民主制度和人权办公室 2007 年《和平集会自由准则》，根据该准则，和平集会自由权是一项重要权利，享有这项权利时应尽可能不受外部监管。不得要求那些愿意参加和平集会的人获得批准。立法应该明确建立一种有利于集会自由的假设。国家必须保护和和平集会，并为切实有效地享有集会自由提供各种机制和程序，不要有过多的官僚监管。限制集会自由必须是相称的。当局必须选择对和平集会权干扰性尽可能最小的干预形式。

5.4 提交人称，公开递交请愿书是表达意见的一种方式，没有威胁国家权力或公共秩序，因此没有必要加以制止。

5.5 他解释说，压制民间活动可能会酿成悲剧性后果。为支持这一说法，他引述了和平集会自由权和结社自由权特别报告员对哈萨克斯坦的访问，² 该特别报告员在 2015 年指出，无法和平表达不满的人倾向于使用暴力表达意见，或者在极端主义意识形态中寻求安慰。

5.6 提交人提到缔约国列举的其他国家监管集会自由的例子。美利坚合众国规定，必须在举行活动 45 天前提出包括行程安排在内的请求，关于这一比较，提交人指出，在哈萨克斯坦，这种权利无法实现，因为当局指定阿拉木图市萨里阿尔卡影院附近的广场为举行群体活动的场所。因此，对于阿拉木图市和其他地方的私营实体而言，只有一个区域被指定为群众活动场所。

5.7 提交人补充说，虽然向检察官办公室上诉不是有效的补救办法，但他还是向该办公室和总检察长提出了上诉。

² A/HRC/29/25/Add.2.

5.8 据提交人称，审理其案件的法官没有考虑国际标准，并且无视提交人的口头请求，直接采取了当局的立场，这违反了《公约》第十四条。此外，没有保存庭审记录。提交人无法提出任何书面请求。案卷资料里没有包含他拒绝辩护律师援助的声明。此外，提交人没有被告知上诉听证会的日期和地点，因此，他没有出席听证会，也无法由他人在法庭上代表他的利益。

5.9 提交人认为，缔约国拒绝在实质上审查侵犯其表达自由和和平集会自由权的行为。

5.10 为了改善哈萨克斯坦的境况，除其他外，提交人特别建议如下：(a) 当局应通过一项符合《宪法》和国际标准的新的和平集会自由法；(b) 新法律必须要求组织者通知当局，而不是申请当局批准，通知采取信件或任何电子信息形式或其他通信手段；(c) 地方政府当局有义务在收到通知的当日确认收到通知，为了透明起见，应在社交媒体上发布在线日历或由地方当局保存；(d) 通知应最早在活动举行 45 天前、最晚在 3 天前提交；及(e) 对集会施加限制或予以禁止必须由法院决定。证明存在禁止集会理由的举证责任应由地方政府当局(具体而言，市长办公室)承担。

补充意见

缔约国的意见

6. 缔约国在 2015 年 7 月 30 日的普通照会中表示没有其他意见，并提及其初次提交的意见。它重申没有发生侵犯提交人权利的情况，并认为应宣布该案不可受理。

提交人的意见

7.1 提交人在 2015 年 9 月 14 日的信中提出了进一步意见。他指出，在向委员会提交关于其案件的来文之后，2015 年 7 月和 8 月，他因未经批准举行了其他会议，分别被行政逮捕 15 天和 20 天。

7.2 提交人重申，和平集会自由权和结社自由权特别报告员在 2015 年记录的事实表明该缔约国的集会自由情况相当糟糕。特别报告员在报告中指出，除其他外，虽然《宪法》保障和平集会权，但当局监管结社自由的办法使这项权利失去了意义。根据《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》，会议组织者至迟必须在计划的活动之日 10 天前获得地方当局的批准。

7.3 此外，提交人认为，禁止在除一个地点以外的所有地点举行和平集会，违反了国际人权法。

7.4 提交人指出，当局承认《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》的条款与国际法不符。2007 年，人权委员会(总统办公室的一个咨询机构)得出结论认为，此项法律不符合国际标准。2010 年，在普遍定期审议框

架内，哈萨克斯坦接受了通过一项新的、限制性较小的群众活动法的建议。2014年，当局在普遍定期审议框架内确认了这一意图。³

缔约国的意见

8. 缔约国在2015年12月4日的普通照会中表示没有其他意见。它重申其先前的立场，并强调应宣布来文不可受理。

提交人的意见

9. 提交人在2016年1月31日的函件中全面重申了他先前的评论意见。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 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。

10.2 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。

10.3 委员会注意到，缔约国质疑了来文的可受理性，因为提交人没有按照最高法院的监督复审程序，就副总检察长拒绝复审该案件的请求一事直接向总检察长提出申请。在这方面，委员会注意到，提交人声称，2013年11月20日，他向阿拉木图市检察官办公室提出申请，随后根据监督复审程序向总检察长办公室提出申请。第一次上诉被检察官办公室驳回，第二次上诉被副总检察长驳回。委员会回顾其判例指出，根据判例，要求检察官办公室对已经生效的法院判决进行监督复审(取决于检察官的自由裁量权)，并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项而言必须用尽的补救办法。⁴ 因此，在这种情况下，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审查本来文。

10.4 提交人只是声称其根据《公约》第十四条享有的权利受到侵犯。他特别指出：(a) 没有通知他审理其上诉的日期；(b) 主审法官没有考虑到他的罪行从未确定这一事实；(c) 没有讯问证人；(d) 从审判一开始他就被视为罪犯；及(e) 没有为他指派律师。然而，委员会注意到，缔约国称，提交人关于违反公正审判保障的指控在法庭上被审议并被宣布是毫无根据的，他的罪行是完全根据行政犯罪记录、提交人的证词、证人证词和其他案卷证据确定的，并且正式通知了提交人审理其上诉的日期。鉴于没有任何进一步资料或其他细节来支持指控，且根据缔

³ 提交人建议，在制定新法律时应考虑以下因素：(a) 应就法律草案进行公开讨论；(b) 应就法律草案举行议会听证会；(c) 法律草案应列入议会议程；及(d) 应对执法官员进行培训，包括权力和火器的替代使用办法、和平解决冲突、了解如何控制人群、说服、谈判和调解方法以及在和平集会框架内确保公共秩序时使用旨在限制使用权力和火器的技术手段。委员会注意到，缔约国于2020年3月修正了《关于组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的程序法》，经修正的法律于2020年5月25日获得总统批准。

⁴ 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；和 Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第7.3段。

约国的解释，委员会认为，提交人未能充分证实其申诉的这一部分可以受理。因此，根据《任择议定书》第二条，它宣布来文的这一部分不可受理。

10.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他根据《公约》第十九条和第二十一条提出的申诉。因此，委员会宣布这些申诉可予受理，并着手审查案情。

审议实质问题

11.1 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。

11.2 委员会注意到，提交人称，他因在 2013 年 9 月 30 日协助向联合国阿拉木图办事处递交一份请愿书而被处以罚款，他受《公约》第二十一条保护的集会自由权因此受到侵犯，无论是警方还是法院都没有试图证明基于《公约》第二十一条规定的任何合法目的对其权利加以限制是合理的。

11.3 委员会回顾，和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人观点和意见至关重要，也是民主社会所不可或缺的。⁵ 和平集会权意味着有可能参加和平集会，意图支持或反对任何具体事业。和平集会的基本人权使得人们能够集体表达意见，并参与塑造自己的社会。和平集会权本身很重要，因为它保护人们与他人团结一致行使个人自主权的能力。这项权利在结合其他相关权利的基础上，还构成基于民主、人权、法治和多元主义的参与式治理制度的根本基础。⁶ 只有符合法律规定并为民主社会中保障国家安全或公共秩序，保护公共卫生或道德，或保护他人权利和自由所必需，才能对此项权利加以限制。

11.4 委员会忆及，虽然在某些情况下可以对和平集会权加以限制，但当局有责任表明任何此种限制是合理的。⁷ 当局必须能够证明，任何限制都符合合法性要求，并且对于下文讨论的第二十一条规定的至少一个可允许的限制理由而言是必要和相称的。如果不履行这一责任，就违反了第二十一条。⁸ 施加任何限制都应遵循便利该权利这一目标，而不是寻求对该权利施加不必要和不相称的限制。⁹

11.5 委员会还回顾，根据第二十一条，任何限制都必须是民主社会所必要的。此类限制还必须是可能发挥相关保护作用的各项措施中侵犯性最小的。¹⁰ 此外，它们必须是相称的，这需要进行价值评估，权衡干预的性质和对行使权利的有害影响与干预给某一干预理由带来的益处。如果损害大于益处，则限制不相称，就不能允许。¹¹

⁵ Turchenyak 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.4 段。还见第 37 号一般性意见(2020 年)，第 1 段。

⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 1 段。

⁷ Gryb 诉白俄罗斯案(CCPR/C/103/D/1316/2004)，第 13.4 段。

⁸ Chebotareva 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/104/D/1866/2009)，第 9.3 段。

⁹ Turchenyak 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 Corr.1)，第 7.4 段。

¹⁰ Toregozhina 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/112/D/2137/2012)，第 7.4 段。

¹¹ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 40 段。

11.6 此外，委员会指出，当一个国家对《公约》所保障的权利施加限制时，它有义务证明这种限制对于所涉案件是必要的。对《公约》第二十一条所规定权利的任何限制都必须符合关于必要性和相称性的严格检验标准，仅适用于明文规定的目的，并且必须与所指特定需要直接相关。¹²

11.7 委员会注意到缔约国辩称，在不适当的地方，如在交通流量大的地方自发开展未经批准的行动，或者如在本案中那样表达意见，可能引起其他社会成员的暴力反应，并有可能破坏周围的平静和安全以及交通和基础设施的正常运行。在这方面，委员会注意到，和平集会可能引起某些公众成员负面反应乃至暴力反应，这不是禁止或限制集会的充分依据。¹³ 国家有义务采取一切不为其造成过重负担的合理措施，保护所有参与者并允许这种集会不受干扰地举行。¹⁴

11.8 委员会注意到，无论缔约国还是国内法院都没有援引《公约》第二十一条所规定的任何具体理由来支持对提交人施加限制是必要的。¹⁵ 特别是，缔约国没有解释为什么在本案中，为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德，或者为了尊重他人的权利或名誉，在与其他五、六个人一起递交请愿书之前，必须获得地方当局的正式事先批准。在这方面，委员会指出，必须向当局申请许可削弱了和平集会是一项基本权利这一思想。¹⁶ 通知制度要求有意组织和平集会的人必须事先通知当局并提供某些重要细节，这种制度如果是帮助当局便利和平集会顺利举行并保护其他人的权利所必需的，则是可以允许的。¹⁷ 缔约国也没有证明所采取的措施，即根据《行政犯罪法》第 373(1)条判定提交人有罪并对他处以罚款的侵犯性最小，或者与所要保护的利益相称。¹⁸ 委员会认为，在本案情况下，没有证明对提交人施加的限制是出于合法目的，或者按照《公约》第二十一条规定的条件衡量是必要而相称的。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。

11.9 委员会注意到，提交人称，他根据《公约》第十九条享有的表达自由权也受到侵犯。因此，委员会必须确定对提交人施加的限制是否符合《公约》第十九条第三款规定的可允许的限制。

11.10 委员会注意到，对提交人通过参与递交抗议请愿书来表达其观点进行制裁，干涉了他受《公约》第十九条第二款保护的传递各种消息和思想的权利。委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许某些限制，但这些限制只应由法律规定，并为保护他人权利或名誉或保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德所

¹² 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。还见第 37 号一般性意见(2020 年)，第 36 段。

¹³ 另见《非洲结社和集会自由准则》，第 70(a)段。

¹⁴ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 27 段和第 52 段。

¹⁵ 除其他外，特别见 Sviridov 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/120/D/2158/2012)，第 10.4 段，和 Zalesskaya 诉白俄罗斯案(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。另见第 37 号一般性意见(2020 年)，第 38 段(对参加和平集会的任何限制，都应基于对参与者行为和所涉集会的有区别的或个别的评估)。

¹⁶ CCPR/C/MAR/CO/6，第 45 段；CCPR/C/GMB/CO/2，第 41 段；和《非洲结社和集会自由准则》，第 71 段。

¹⁷ Kivenmaa 诉芬兰案(CCPR/C/50/D/412/1990)，第 9.2 段。另见《非洲结社和集会自由准则》，第 72 段。

¹⁸ Toregozhina 诉哈萨克斯坦案，第 7.5 段；另见第 37 号一般性意见(2020 年)，第 37 段。

必需。委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)中指出, 这些自由是个人全面发展不可或缺的条件, 对任何社会都必不可少。这些自由构成了每个自由民主社会的基石。对行使这些自由的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格测试。限制必须仅适用于规定它们的目的, 并且必须与它们所基于的特定需求直接相关。委员会回顾指出, 应由缔约国证明对提交人根据第十九条享有的权利所施加的限制是必要而且相称的。¹⁹

11.11 关于对提交人表达自由加以限制, 委员会回顾指出, 作为一种表达形式, 政治言论享有更高层次的容许和保护。²⁰ 委员会注意到, 提交人称, 他因参与向联合国阿拉木图办事处递交请愿书, 抗议俄罗斯联邦使用庚基燃料从哈萨克斯坦拜科努尔航天发射场发射导弹而受到制裁。由于缔约国没有提供任何相关资料解释所施加的限制如何符合《公约》第十九条第三款, 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侵犯。

12. 委员会根据《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》第十九条和第二十一条享有的权利。

13. 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的补救, 这就要求缔约国向《公约》权利遭到侵犯的个人提供充分赔偿。因此, 除其他外, 缔约国尤其有义务采取适当步骤, 给予提交人足够的赔偿, 并偿还对他施加的罚款和他承担的任何法律费用。缔约国还有义务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和实践, 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。²¹

14. 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, 还请缔约国公布委员会的《意见》, 并将其译成缔约国的官方语言广泛传播。

¹⁹ 例如见 Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008), 第 9.3 段; 和 Olechkevitch 诉白俄罗斯案, 第 8.5 段。

²⁰ 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 34 段、第 37-38 段以及第 42-43 段。

²¹ 同上, 第 9 段。