



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 2551/
2015 号来文的意见* ** **

来文提交人:	Dmitriy Vladimirovich Tikhonov(由非政府组织 Ar. Rukh.Khak 代理)
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 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 11 月 5 日
事由:	和平集会权和表达自由
程序性问题:	未用尽国内补救办法; 申诉证据不足
实质性问题:	和平集会权; 表达自由; 公平审判权
《公约》条款:	第十四条第三款(卯)项和(午)项、第十九条第二款和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 本来文于 2014 年 9 月 2 日提交, 提交人 Dmitriy Vladimirovich Tikhonov 系哈萨克斯坦国民, 生于 1987 年 6 月 12 日。他申诉称, 哈萨克斯坦侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(卯)和(午)项、第十九条第二款和第二十一条享有的权

* 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: 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、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、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、根提安·齐伯利。

*** 委员会委员克里斯托夫·海恩斯的个人意见(部分同意、部分反对)载于本《意见》附件。



利，他是这些侵害行为的受害人。《公约》第一项任择议定书于 2009 年 6 月 30 日对哈萨克斯坦生效。提交人由非政府组织 Ar.Rukh.Khak 代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是互联网报纸《公民防卫》(Grazhdanskaya Oborona)的记者。2014 年 2 月 15 日，应该报编辑的要求，提交人以记者身份前往报道国民议会大楼前的自发和平示威活动。警方将他拦下，在他出示了记者身份证件后，警方予以放行。示威结束后，警方来到提交人家中并将他移送到阿拉木图区际专门行政法院。

2.2 当天(2014 年 2 月 15 日)，阿拉木图区际专门行政法院裁定提交人实施了《行政违法法》第 373(1)条规定的行政违法行为，违反《组织和举行和平集会、聚会、游行、聚集和示威法》(《集会法》)，并处以 5,556 坚戈(约合 24 欧元)的罚款。法院没有考虑到提交人在示威活动中从事专业活动，而不是参加抗议活动的情况。

2.3 2014 年 2 月 24 日，提交人依据《公约》第二十一条向阿拉木图市法院民事及行政庭提出上诉。上诉于 2014 年 3 月 4 日被驳回。

2.4 2014 年 3 月 31 日，提交人向阿拉木图市检察官提出对法庭裁决进行复审的请求，但他认为这次上诉不是有效的补救措施。他的复审请求于 2014 年 4 月 11 日被驳回。¹ 2014 年 5 月 5 日，提交人向哈萨克斯坦总检察院提交了对该裁决进行监督复审的请求，请求于 2014 年 7 月 17 日被驳回。提交人称他已经用尽所有可用的国内补救办法。

2.5 同一事项过去和现在均未受到另一国际调查程序或解决办法的审查。

申诉

3.1 提交人称，缔约国对他以记者身份报道和平抗议活动的过程中履行专业职责的行为实施了制裁，侵犯了他根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利，他因此成为受害人。他认为，限制他的表达自由权和和平集会权既不合法，也不必要。

3.2 提交人还说，他根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利受到了侵犯，他向法院作出的解释未被采纳。在审理他的行政违法行为和审判的过程中，他无法获得律师代理。此外，尽管庭审在其他方面是公开的，但当局不允许他的代表、支持者和其他记者参加一审法院的庭审。他称本案存在违反《公约》第十四条第三款(午)项的情况，因为法院将他作为违法者对待，迫使他发表有损自身利益的证词，无视他在报道抗议活动时正在履行专业职责这一事实。

3.3 提交人请委员会向缔约国提出以下建议：(a) 依法惩治所指控的侵害行为的责任人；(b) 赔偿给他造成的精神和物质损害(他所受罚款和产生的诉讼费用)；(c) 采取措施消除对表达自由的现有限制，停止迫害履行专业职责的记者；(d) 审查限制行使和平集会权的立法；(e) 防止侵犯《公约》第十四条第三款(卯)项和(午)项规定的公平审判权的行为；(f) 敦促缔约国保证和平抗议结束后，国家机关不实施无理干涉，参与者不受起诉。

¹ 市检察官表示，行政案件不能根据复审请求向最高法院上诉。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2015年4月24日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情实质的意见。

4.2 缔约国说，2014年2月15日下午2时至3时，提交人与其他人一起参加了在阿拉木图市中心举行的未经授权的集会，抗议该国货币坚戈贬值。参与者阻碍交通，并呼吁路人一起抗议。集会期间，提交人曾高呼：“向国家致敬。哈萨克斯坦万岁。表达自由。行动自由。”警方告知参与者这次集会未经授权，但他们拒绝结束抗议活动。

4.3 2014年2月15日，根据提交人和集会其他参与者提供的资料，当局依据《行政违法法》第373(1)条起草了关于提交人实施行政违法行为的起诉状。同一天，阿拉木图行政法院认定提交人违反《行政违法法》第373条，应对行政违法行为承担责任，法院对他处以5,556坚戈的罚款。在发出关于提交人实施行政违法行为的起诉状时以及在庭审期间，提交人没有要求获得律师代理，也没有请求允许他的代表或支持者旁听审判。提交人对阿拉木图行政法院的裁决提出上诉，阿拉木图市法院于2014年3月4日维持原判。根据《行政违法法》第674(2)条，提交人请求阿拉木图市检察官及哈萨克斯坦总检察长对他的行政违法裁决提出复审。他的请求被驳回，且没有提出监督复审上诉。

4.4 缔约国说，提交人的来文不可受理，因为来文明显没有根据，缺乏申诉实质。缔约国说，有证据表明提交人参加了在Dostyk Prospect和Satpaeva街举行的未经授权的政治抗议，提交人没有提出异议。提交人认为，他没有违反任何规范，这次集会是和平和自发的；但组织者没有得到市长办公室的授权。提交人坚持认为这次集会没有威胁到国家安全或公共安全，称他参加集会是出于职业利益，因为他是互联网报纸《公民防卫》的记者，并计划对这一事件进行报道。此外，提交人说自己行使了和平集会和表达自由的权利，这些权利受国际法和哈萨克斯坦法律保障。

4.5 缔约国称，如《公约》第十九条第三款和第二十一条所预见，表达自由权和平集会权规定了特殊的义务和责任。在符合法律并且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，或他人的权利和自由所必需的情况下，可对这两项权利加以限制。《宪法》第32条对和平集会权及其限制作了规定。1995年3月17日第2126号《集会法》要求和平集会须得到地方行政机关授权。未经授权集会者将被追究违法责任(该法第9部分)。

4.6 缔约国回顾说，该国不禁止和平集会，在公共场所举行政治集会是有保障的。然而，集会不得违反允许的限制和他人的权利。缔约国还提到多个西欧国家近年来因社会中举行和平集会而遭受经济损失的情况，这些集会阻碍了制造业、运输业等的运转。由于组织者没有从当地机关获得在2014年2月15日举行集会的适当授权，当局认定提交人参加集会属于非法，事实上，人们认为这次集会对行动自由、基础设施的运作和公共秩序构成了风险。因此，当局并未禁止提交人和其他参与者集会，追究他们的责任是因为他们没有履行组织和平集会的义务和责任。警方在抗议活动开始时就成功发现了此类违法行为，从而限制了重大损害的发生。

4.7 为了确保和平共处，私人行为者组织的公民和政治集会应按照《集会法》第10条的规定，在专门指定和调整的区域举行。这一要求不违反国际法规定的任何义务。集会的具体地点由哈萨克斯坦各地地方当局指定和公布。为了放开相关

立法，总检察长对几个国家有关和平集会权的法律和做法进行了研究。其中一项结论是，在大部分发达国家，集会自由受宪法或列明有关条件的普通法律规范。一些国家组织示威或游行的立法或政策的要求比哈萨克斯坦严格得多。例如，纽约要求组织游行必须提前 45 天提交申请，指明游行路线。如果所提地点不合适，当局有权改变集会地点。其他要求包括：大城市审议申请的时间更长(美利坚合众国)；存在组织者黑名单，或曾被禁止或取缔的示威活动的黑名单(瑞典)；地方当局有权酌情禁止任何示威活动(法国)；暂时停止示威活动，只有在获得当局授权后才允许公众集会(大不列颠及北爱尔兰联合王国和德国)。缔约国认为，和平集会权在该国的国家立法中得到了有效保障，这符合国际法和其他民主制度发达国家的做法。

4.8 举行和组织集会以表达意见和观点的行为受《集会法》规范。根据该法第 2 条的规定，申请应提交市行政机关。基于本案的证据，阿拉木图市政府没有发放 2014 年 2 月 15 日集会的许可，也没有收到集会组织者的相应申请。提交人称他不构成参加未经授权的集会的违法行为，该说法受到一审和上诉的反复审查并被驳回，法院认定该说法没有根据。追究提交人的责任不是因为他发表了意见，而是因为他违反了有关组织和实施私人组织的政治集会的法律，在此过程中他表达了自己的意见。

4.9 提交人指称他没有律师代理，他的代表和观察员未获准参加庭审，他的公平审判权因而受到了侵犯；法院审查并驳回该指称，认为这种说法没有根据。缔约国称，在行政和司法程序中，提交人都被告知他有权聘请律师，但他没有利用这一权利(《行政违法法》第 584 条)。实际上，上级法院在对他的案件进行复审时没有收到异议。此外，在审理提交人行政违法行为的过程中，并不强制要求律师参与(该法第 589 条)。此外，与所涉行政违法行为有关的行政程序的参与人可以请求其代表或观察员参加法院诉讼程序。然而，法院档案中没有任何向法院提出的要求代表、观察员或记者参加提交人庭审的请求。本案没有提交任何证据支持提交人在这方面的主张。

4.10 对于警方非法逮捕提交人和其他抗议参与者的说法，缔约国认为这些指称没有根据，缔约国还说当局对待所有参与者的方式符合内政部 2000 年 12 月 6 日发布的关于在公共集会期间确保安全的第 665 号命令。由于参与者实施了行政违法行为，损害了公共秩序，当局对他们处以行政拘留(《行政违法法》第 618 和第 69 条)，以防止他们非法参加未经授权的集会和游行。缔约国回顾说，法院认定这些参与者犯有行政违法行为。由于《行政违法法》优先于内政部的命令，对这些参与者实施拘留是合法的。此外，提交人不是在集会上被拘留的，而是在事后才被拘留。缔约国称该国法律不允许自发聚会或集会，对提交人当时正以记者身份报道事件的说法进行了驳斥。组织及主办和平集会的程序受《集会法》规范，包括违反《集会法》第 373 条规定的责任。根据《大众信息法》(第 20(4)条)，记者有权参加表达意见或抗议的活动和公开聚集。然而，提交人当时不仅是对一个未经授权的政治集会进行监督，而且还以高喊口号的方式主动参与其中。

4.11 最后，缔约国认为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因而本来文不可受理。如副总检察长的决定所述，提交人可以请求哈萨克斯坦总检察长对法院的终审裁定提出监督复审。缔约国认为，执法机关和司法机关在确定提交人的

行政责任时履行了《公约》规定的义务。因此，本来文缺乏证据，没有用尽可用的补救办法，即缺乏申诉实质，因此应认定为不可受理。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2015年8月6日，提交人提交材料说，他认为缔约国的意见具有误导性，因为他并未主动参加那次未经授权的集会，而是以记者身份出席了集会。

5.2 提交人与其他记者一起站在集会主现场之外，没有参加抗议活动，也没有高喊任何口号，他自己拍摄的整个事件的视频和执法机关的执法记录可作证明。他没有任何过错，因为在他被非法拘留后，警方在审查执法记录时无法确定提交人实施了非法行为，因此将他释放。然而，他后来再次遭到拘留，并被判参加未经授权的集会、构成行政违法行为。缔约国称警方向这次未经授权的集会的参与者解释了《集会法》的要求，而参与者没有按要求中断抗议活动；提交人对此说，在场的记者中没有一人收到警方的任何警告或澄清。闭路电视和其他记者在活动中拍摄的视频可以证明这一点。

5.3 缔约国称提交人须承担责任，依据是阿拉木图行政法院于2014年2月15日裁定他构成《行政违法法》第373(1)条规定的行政违法行为，并处以5,556坚戈的罚款。这一说法无法成立，因为提交人已就该判决和处罚向上一级法院提出上诉。

5.4 缔约国指称提交人没有以书面形式要求在行政诉讼期间获得律师代理，也未要求允许他的代表或观察员出席庭审；提交人辩称该说法不可信，因为当局只是笼统地向他和其他被拘留者通知说可以提出书面和其他请求，但没有明确告知他们有权获得律师代理。应警方的要求，庭审是在工作时间以外进行的，因而本案无法指定律师，律师也无法参加庭审。在此过程中，提交人提出了一系列动议和主张，但均被法院忽略，因此他的公平审判权受到了侵犯。缔约国还说，提交人的证词以及2014年2月15日关于提交人实施行政违法行为的起诉状反映的其他证据证明他犯有过错；提交人对此也提出了反对意见。在审判过程中，检察官没有提出任何证据证明提交人主动参加了“未经授权的集会和游行”，因此他的过错不成立。此外，法院没有理会提交人提出的审查集会视频报道的请求，视频会证明他没有从事被控的违法行为。法院同样无视提交人的请求，没有考虑其记者通行证副本(附于拘留通知书后)，也没有考虑提交人雇主发出的监督和报道集会情况的指示。这表明，法院没有充分审查在案的所有文件，违反了保障新闻自由的《大众信息法》第20(4)条，包括在实地寻求和获取信息的自由。

5.5 此外，提交人并非报道所涉事件、而是主动参加抗议的说法不成立，有关于此次集会的报道为证，可在派遣他报道集会的组织的网站上查看。

5.6 提交辩称，和平集会权和表达自由权受到哈萨克斯坦《宪法》第32条以及《公约》第十九和第二十一条的保障。权利的享有可以依法且在必要时受到限制。然而，对表达自由适用的限制既没有正当理由也没有解释，缔约国当局也没有澄清当局何以认定这次集会变成了游行，必须予以必须解散。使用武力和拘留参与者的做法既违反国内法，也违反国际法。

5.7 提交人认为，缔约国提出的本案没有用尽可用的国内补救办法的说法没有根据，因为向总检察长提出的实施监督复审的请求在哈萨克斯坦似乎并不有效。此

外，提交人向阿拉木图市检察官提交了申请，并提请总检察长注意。² 向总检察长提出的申请由副总检察长答复，这意味着它确实代表总检察院的立场。在这种情况下，所有可用的国内补救办法都已用尽。提交人还认为，缔约国没有兴趣审议提交人根据《公约》第二十一条、第十九条第二款和第十四条享有的权利受到侵犯的指称的实质内容。

5.8 最后，作为支持申诉的理由，提交人说，委员会在 *Toregozhina* 诉哈萨克斯坦一案中的决定³ 中处理了类似的申诉并提出了相关建议，但建议没有得到落实。总检察院没有对该案采取任何审查或其他救济措施。委员会提出的一项建议是防止今后发生类似的侵害行为，并审查缔约国的立法特别是《集会法》，以便个人能够享有《公约》第十九和第二十一条规定的权利。不幸的是，缔约国没有审查《集会法》，继续侵犯和平集会的权利，包括对此类集会的组织者和参与者、记者和路人采取逮捕和罚款的严厉政策。在这方面，提交人建议缔约国制定一项和平集会方面的新法律，删除现行《集会法》第 10 条。

缔约国的补充意见

6.1 2016 年 1 月 8 日，缔约国重申了 2015 年 4 月 24 日的意见，辩称根据证人证言和视频录像，法院认定提交人因违反《行政违法法》第 373(1)条，构成行政违法行为。提交人须承担行政责任的理由不是他行使了表达自由或发挥了记者的作用，而是他参加了未经授权的非法游行。

6.2 缔约国还争辩说，委员会不能审查国家当局对个人行政或刑事责任的结论，提交人没有充分证实他根据《公约》第十四条享有的公平审判权遭到侵犯的指称。因此，应宣布这些申诉不可受理。⁴

6.3 根据副总检察长的答复，提交人还可向总检察长申请向最高法院提出对法院终审判决进行监督复审的请求。因此，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，没有证明应将监督复审理求视为无效办法的原因。缔约国回顾说，提交人对国内补救办法有效性的怀疑并不免除提交人用尽国内补救办法的义务。⁵

6.4 最后，缔约国再次要求认定来文不可受理、缺乏申诉实质。

提交人的进一步评论

7.1 2016 年 1 月 31 日，提交人再次提出意见，他应编辑的要求，以记者身份参加了 2014 年 2 月 15 日的一次自发和平集会，他参加和平集会的权利受到《公约》第二十一条的保障。

7.2 提交人认为自己是一名追踪报道反对派集会和抗议的独立记者。他在这类活动期间多次遭到行政拘留，多名记者和其他参与者后来受到行政处罚。法院判处提交人构成《行政违法法》第 373 条规定的行政违法行为，这构成了侵犯提交人

² 后附该提交材料的副本。

³ 见 *Toregozhina* 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/112/D/2137/2012)。

⁴ 见 *E.Z.*诉哈萨克斯坦(CCPR/C/113/D/2021/2010)。

⁵ 见人权事务委员会，*T.K.*诉法国，第 220/1987 号来文。

新闻自由以及表达自由权和和平集会自由权的情况。他回顾了委员会对 Toregozhina 诉哈萨克斯坦案的决定，并认为缔约国提及委员会其他决定的做法具有误导性。

缔约国的进一步意见

8. 2016年3月28日，缔约国除其他外表示，驱散2014年2月15日的非法集会正当的，因为它对公共安全和他人权利构成风险。缔约国还驳斥了提交人提出的由于最后一次答复系总检察院签署，他已用尽可用的国内补救办法的说法。缔约国回顾先前提出的请求，要求认定本来文不可受理、缺乏申诉实质。

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。

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 委员会回顾其判例，提交人必须用尽所有国内补救办法，以满足《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，只要这些补救办法在当前案件中似乎有效，且提交人实际上可以利用这些办法。⁶ 委员会注意到，缔约国以提交人没有向总检察长申请由最高法院对终审裁决实施监督复审，没有用尽可用的国内补救办法为由，对本来文可以受理的观点提出了异议。委员会回顾判例，根据该判例，根据检察官的自由裁量权向检察官办公室提出请求，要求复审已经生效的法院裁决，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。⁷ 在本案中，委员会注意到提交人称，由总检察长提出实施监督复审的请求没有效果，提交人已经向阿拉木图市检察官提交了复审申请但被驳回，市检察官表示行政案件不能根据复审请求向最高法院提出上诉。⁸ 复审请求也提请总检察长注意，但被副总检察长驳回。委员会认为，缔约国没有证明通过总检察院向最高法院提出监督复审请求对本案是有效的补救办法。因此，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(乙)项的规定并不妨碍委员会审查本来文。

9.4 对于提交人根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利受到侵犯的指称，委员会注意到缔约国提出，当局在行政和司法程序中均向提交人告知他有权获得律师的代理，提交人没有提出这样的书面请求且提交人对此并无异议；在根据《行政违法法》第373条对提交人的行政违法行为进行审理的过程中，不强制要求律师代理。委员会还注意到，提交人说当局没有向他明确说明他有获得法律代理的权利，从而对缔约国已向他妥善告知他根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利的说法提出异议。委员会还注意到，庭审是在工作时间以外进行

⁶ Warsame 诉加拿大(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第7.4段；以及 P.L. 诉德国(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第6.5段。

⁷ 见 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；Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第7.3段；以及 Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第12.3段。

⁸ 市检察官表示，行政诉讼不受监督复审。

的，这使得提交人无法获得代理；并且法院利用他的证言来损害他的利益，无视他在报道抗议时是在履行记者的专业职责这一事实，从而侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(午)项享有的权利。此外，委员会注意到，缔约国坚称提交人没有向法院提出请求，要求其代表、支持者和其他记者参加一审法院的审理。委员会回顾说，在法庭和裁判所前一律平等包括机会平等和平等武装原则。⁹ 委员会注意到公平审判问题仍然存在争议，双方意见不一，并考虑到本案缺乏进一步的资料和佐证；委员会认为，提交人未能充分证明这两项申诉可以受理。因此，委员会最终认为，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

9.5 委员会认为，提交人已充分证明其根据《公约》第十九条第二款和第二十一条提出的申诉可以受理，他因在和平抗议期间履行记者的专业职责而受到处罚。因此，委员会宣布这些申诉可以受理，并着手审查实质问题。

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，提交人指称当局侵犯了他根据《公约》第十九条享有的权利。从委员会收到的材料来看，情况似乎是提交人在按指示以记者身份监督这次和平集会之后遭到了逮捕，当局以他参加未经授权的集会为由将他定罪并处以罚款。提交人被定罪的依据是他在未经授权的集会上高喊口号，而提交人辩称，他以记者的身份出席了这次活动，只是履行了他的专业职责，有记者证和他所在报纸的编辑要求报道集会的书面要求为证。提交人无论是记者还是参与者，对他定罪和罚款的做法都构成了对表达自由的限制。关于提交人身份的事实问题，委员会指出，缔约国未能解释当局为何不相信提交人是以记者的身份监督集会，没有使用和采纳他提出的录像片段证据。委员会认为，当局的上述行动，包括当局对可证明提交人没有参加抗议活动的录像不予采信，干扰了提交人享有且受《公约》第十九条第二款保护的表达自由和传播各种信息和思想的权利。

10.3 委员会还必须考虑，根据《公约》第十九条第三款所列标准，对提交人传递信息和思想的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)，其中除其他外指出，表达自由对任何社会都至关重要，是每一个自由和民主社会的基石。¹⁰ 委员会指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传递信息和思想的自由施加某些限制，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人权利或名誉；或(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。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。¹¹

10.4 委员会认为，缔约国必须解释，本案中对提交人的行政拘留和罚款是否是对他权利的必要且相称的限制措施。即使承认提交人主动参加了未经授权的抗议活动，委员会也注意到，缔约国只是称《公约》第十九条第二款保障的表达自由权可受到法律规定的限制。委员会在这方面注意到，缔约国未能按照《公约》第

⁹ 第 32 号一般性意见(2007 年)，第 8 段。

¹⁰ 第 2 段。

¹¹ 同上，第 34 段。

十九条第三款的要求提出具体理由，支持对提交人施加限制的必要性。¹² 此外，缔约国没有证明选用的措施的侵犯性最小，或者与寻求保护的利益相称。委员会回顾，记者、人权维护者、选举监督员和其他参与监督或报道集会情况的人对于充分享有和平集会权特别重要。这些人员有权获得《公约》规定的保护。¹³ 即使某一集会被宣布为非法或被驱散，监督的权利也不会终止。¹⁴ 委员会认为，就本案情节而言，当局对提交人权利的限制虽然以国内法为依据，但并没有按照《公约》第十九条第三款规定的条件证明这种限制具有合理性和相称性。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。¹⁵

10.5 对于提交人根据《公约》第二十一条提出的申诉，委员会回顾说，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对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。¹⁶ 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。¹⁷ 对于这一权利，不得加以任何限制，除非相关限制符合法律，而且符合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他人的权利和自由的需要。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。¹⁸ 限制不应带有歧视性，不得损害该权利的实质，不得旨在阻碍人们参加集会或造成寒蝉效应。¹⁹ 因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的权力作出限制的理由。²⁰

10.6 委员会指出，在提交人是以记者还是以参与者的身份出席抗议活动的问题上，双方存在分歧。然而，即使承认提交人主动参加了未经授权的抗议活动，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——即对提交人参加 2014 年 2 月 15 日未经许可在非指定地区举行的自发和平集会的行为实施行政拘留并处以罚款——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系相称且必要。因此，委员会得出结论认为，委员会掌握的事实也表明提交人根据《公约》第二十一条享有的权利受到了侵犯。²¹

11. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十九条第二款和第二十一条的情况。

¹² 例如，见 Zalesskaya 诉白俄罗斯(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。

¹³ Zhagiparov 诉哈萨克斯坦，第 13.2-13.5 段。

¹⁴ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 30 段。

¹⁵ Svetik 诉白俄罗斯(CCPR/C/81/D/927/2000)，第 7.3 段；以及 Shchetko 诉白俄罗斯(CCPR/C/87/D/1009/2001)，第 7.5 段。

¹⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 1 段。

¹⁷ 同上，第 22 段。另见 Strizhak 诉白俄罗斯，(CCPR/C/124/D/2260/2013)，第 6.5 段。

¹⁸ Turchenyak 和其他人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 Corr.1)，第 7.4 段。

¹⁹ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 36 段。

²⁰ Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

²¹ Zalesskaya 诉白俄罗斯，第 10.6 段。

12. 根据《公约》第二条第三款(子)项, 缔约国有义务给予提交人有效的补救。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, 缔约国有义务除其他外, 采取相关措施向提交人提供适当的补偿, 包括偿还罚款的数额并支付产生的所有法律费用。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害行为, 包括审查本案适用的国内立法, 以确保可在缔约国充分享有《公约》第十九和第二十一条规定的权利, 包括在保护记者及其开展工作的能力方面。

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, 并承诺如侵害行为经确定成立, 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。

附件

委员会委员克里斯托夫·海恩斯的个人意见(部分同意、部分反对)

1. 我同意委员会的多数意见，认为本案存在违反第十九条第二款的情况，但不同意本案有违反第二十一条的情况。
2. 本案提出的问题是，《公约》第二十一条是只保护和平集会的“参与者”，还是该权利的范围也扩大到独立记者(和其他监督员)，从而应将他们视为参与者。我认为，第二十一条的范围只适用于具有和平集会“参与者”身份的人。
3. 根据第 37 号一般性意见(2020 年)第 11 段，该权利的范围扩大到“参加‘和平集会’”。“参加”的定义是“为表达自己……的目的组织或加入一群人的聚集”(第 12 段，另见第 33 段)。因此，记者显然不是参与者，但他们是否属于受保护的参与者？
4. 根据第 37 号一般性意见第 30 段，记者“有权获得《公约》规定的保护”。在起草一般性意见期间，委员会故意决定不说记者有权获得第二十一条具体规定的保护。因此，委员会倾向于将是否参加视为这项权利范围的一个基本要素。
5. 有人会争辩说，集会的力量往往取决于媒体报道，因此，记者必须像参与者一样得到第二十一条规定的保护，这样这项权利才能得到充分保护。
6. 在第 37 号一般性意见中，委员会承认记者在集会中的重要作用(第 30 段)，但没有说他们属于第二十一条的范围，且理由充分。
7. 记者是多项权利的守护者，因此受到第十九条的保护，但不一定受到其他权利的保护。例如，记者在报道选举等事件时，不会自动受到第二十五条的保护。在他们报道过度使用武力的情况时，第六条和第七条也是如此。
8. 此外，认为应将报道集会的记者视为参与者，就意味着他们不被视为独立的观察员，这将危及表达自由。此外，承认某人受到某一特定权利的保护意味着适用于该权利的限制也可能适用。例如，在集会演变成暴力事件并被合法驱散的情况下，当局有权要求参与者回家。如果把记者作为参与者对待，同样的要求也适用于他们。各国负有责任不把记者当作参与者对待。善意地使用和平集会权可能适得其反，这样做会将新闻自由置于危险之中。
9. 有人会争辩说(见上文第 10.6 段)，记者是否属于第二十一条的范围取决于他们是否受到违反国内集会法的指控。但是，有关行为是否属于第二十一条的范围是一个客观问题，应由委员会判定，不应由各国任意决定。
10. 考虑这样一种情况，广场上的所有人都因为违反当地的集会法而被捕。广场上一个喝咖啡的人与此毫不相关，无论如何都不可能是在行使集会自由权。孤身一人举着海报的示威者也是如此，该人不在第二十一条的范围之内。

11. 欧洲人权法院在讨论与本案类似的案件时认为，这些案件中存在对表达自由权的干涉，但没有对和平集会权的干涉。¹

12. 这就引出了如何看待委员会对本案的多数决定的问题。首先，多数意见认可提交人以“在和平抗议期间履行记者的专业职责”为由，就第十九和第二十一条提出的申诉(上文第 9.5 段)。言下之意是，记者属于这一权利的范围。

13. 而我认为，审理程序在这个阶段就应认定这一申诉出于属事理由不可受理，因为记者不属于该权利的范围。不存在受保护的非参与者。

14. 第二，我们要考虑实质问题。在这里，多数意见对提交人身份的事实结论不太明确：“提交人无论是记者还是参与者，对他定罪和罚款的做法都构成了对表达自由的限制。”(上文第 10.2 段)。《意见》还说：“即使承认提交人主动参加了未经授权的抗议活动……”，这些限制也是不合理的。因此，本案存在违反第十九条第二款的情况(上文第 10.4 段)。

15. 这种模棱两可的做法在第十九条下不会造成问题。就这一特定权利的范围而言，提交人是记者还是参与者并不重要。然后应该采取第二步，即确定限制是否合理，而该国在这一层面上没有做到这一点。因此，我同意认定违反第十九条第二款的多数意见。

16. 然而就第二十一条而言，由于第二十一条要求的范围问题，提交人的身份具有决定性作用。然而，多数意见就此论述说，提交人无论是参与者还是记者，都存在侵害行为，因为缔约国没有提出限制的正当理由(上文第 10.6 段)。

17. 然而，这样做跳过了一步。在提出这些限制是否合理的问题之前，必须首先确定提交人是否属于该权利的范围；他如果是记者，则不属于该权利的范围。因此就不能得出结论说，本案无论是哪种情况都存在有侵害行为。因此，我不同意本案已证明违反第二十一条的意见。

¹ 参见，例如 *Pentikäinen v. Finland*, (Application no. 11882/10, Judgment of 20 October 2015), *Butkevich v. Russia* (Application No. 5865/07, Judgment of 13 February 2018) 以及 *Najaflı v. Azerbaijan* (Application No. 2594/07, Judgment of 2 October 2012)。