



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 2545/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Dina Baydildayeva(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 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2023 年 3 月 10 日
事由:	对提交人举行单人抗议活动的处罚
程序性问题:	用尽国内补救办法; 申诉证据不足
实质性问题:	表达自由
《公约》条款:	第十九条和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条

1. 来文提交人 Dina Baydildayeva, 系哈萨克斯坦国民, 1990 年出生。她声称, 缔约国侵犯了她根据《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。提交人由一个非政府组织代理。

* 委员会第一百三十七届会议(2023 年 2 月 27 日至 3 月 24 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、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·卡拉索、伊冯娜·唐德斯、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、提加那·苏兰、科波亚·查姆加·克帕查、寺谷浩司、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。



提交人陈述的事实

2.1 提交人是一名记者，也是一名博主。2014年2月8日，她在阿拉木图共和国广场举行单人抗议活动，手举一张海报，要求释放因报道阿拉木图市长工作而被捕的同事，该市长恰好是哈萨克斯坦总统的侄子。提交人还批评市长未在工作日程中正式安排与公众见面的时间。提交人进行的是和平抗议，持续了15分钟。她被警方拘留，并被控违反《行政过失法》第373.1条。

2.2 2014年2月21日，阿拉木图地区间特别行政法院根据《行政过失法》第373.1条判定提交人犯有行政过失(违反了关于组织和举行和平集会的法律)，并以警告的形式对她进行了行政处罚。

2.3 提交人向阿拉木图市法院提出上诉，日期不明。2014年3月11日，上诉被驳回。

2.4 提交人分别于2014年4月9日向阿拉木图市检察官、2014年5月5日向总检察长办公室提出上诉，请求监督复审；然而，两起上诉分别于2014年4月16日和2014年7月14日被驳回(后一起被副总检察长驳回)。

2.5 提交人称，她已用尽所有可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，她根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利受到了侵犯。她声称，根据国内法，单人抗议无需政府批准。

3.2 提交人请委员会建议缔约国：(a) 将侵犯她权利的责任人绳之以法；(b) 向她提供赔偿，包括支付法律费用；(c) 采取措施取消哈萨克斯坦现行法律中违反《公约》第十九条和第二十一条的对表达自由权和和平集会权的限制；(d) 确保和平抗议不会遭到政府的无端干涉，组织者和参与者亦不会遭到迫害。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在2015年4月7日的普通照会中提交了关于来文可否受理的意见。缔约国认为，提交人的申诉未经充分证实，因此应宣布来文不可受理。缔约国指出，2014年2月8日中午时分，身为Azattyk电台编辑的提交人，在未经事先批准的情况下，为了吸引他人注意，举行了单人公开抗议活动，她举着一张海报并高喊口号，抗议几名博主被捕。

4.2 缔约国指出，阿拉木图地区间特别行政法院判定提交人违反《行政过失法》第373.1条，以警告的形式对她进行了行政处罚。后来，阿拉木图市法院维持了该判决结果。提交人进行监督复审的请求被阿拉木图市检察官和副总检察长驳回。

4.3 缔约国还指出，提交人并不否认她于2014年2月8日举行了未经批准的单人抗议活动，但称该行为并不违反法律，因为举行这种抗议无需批准，且在2014年2月4日的另一起类似案件中，阿斯塔纳市法院驳回了对被告的所有指控。

4.4 缔约国认为,《公约》第十九条第二款保障表达自由,包括寻求、接受和传播信息的自由。同时,第十九条第三款规定,为尊重他人的权利和名誉,保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德,可依法作出某些必要的限制。同样,《公约》第二十一条保护和平集会的权利,这种权利不能受到限制,除非限制是依法实施且是民主社会所必需的,符合国家安全或公共安全、公共秩序的利益,是为了保护公共卫生或道德,或保护他人的权利和自由。缔约国认为,哈萨克斯坦国内法充分体现了《公约》第十九条和第二十一条的规定。和平集会权受《宪法》第 32 条保障,只有在涉及国家安全或公共秩序的利益、保护公共卫生或他人权利和自由时,才会对该权利进行限制。缔约国指出,根据《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议活动和示威程序法》第 2 条,举行此类活动前必须获得指定国家机构的批准。此外,根据该法第 9 条,违反规定程序者应承担法律责任。

4.5 缔约国承认,集会自由是以民主的方式开展政治活动,并指出,《哈萨克斯坦宪法》为实现和保护这一不可剥夺的权利提供保障。然而,缔约国还指出,一些人实现权利不得导致他人权利遭受侵犯。缔约国提及欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室发布的《和平集会自由准则》,其中承认有必要对行使和平集会权加以限制并对例外情况作出规定。缔约国指出,所有发达的民主国家都通过法律对和平集会权进行限制,对实现该权利的具体条件作出规定。因此,为了确保他人的权利和自由、公共安全、交通正常运作和基础设施的保护,哈萨克斯坦地方政府已划定了可以举行非国家性公共活动的指定区域。

4.6 缔约国称,在公众经常经过的地方或繁忙的高速公路上临时举行未经批准的集会并大声呼喊口号,可能引发部分公众积极参与非法行动,同时扰乱他人的和平与安全。缔约国认为,提交人的行为本可能导致严重违反公共秩序的情况发生,危及参与者和公众的健康和安全。但是,由于警方的及时干预,制止了提交人的非法行为,防止了可能发生的严重后果。

4.7 缔约国还称,它研究了其他若干国家的做法,发现有些国家对公共活动的限制比哈萨克斯坦更为严格。例如,在纽约市,活动须提前 45 天申请许可,并须说明活动的路线或地点。如活动地点不合适,市政当局有权改变地点。瑞典等国制定了曾被禁止或驱散的示威活动组织者的黑名单。在法国,地方政府有权禁止任何类型的示威活动。在大不列颠及北爱尔兰联合王国,政府有权实行临时禁令,且只有获得警方允许才能举行街头活动。在德国,举行任何群众性活动、会议或示威,无论室内或室外,均须获得政府许可。因此,缔约国得出结论认为,其对和平集会的管理符合国际法,也符合其他民主国家的做法。

4.8 缔约国指出,与提交人向委员会陈述的情况相反,根据行政程序追究她的责任,不是因为她行使了表达自由权,而是因为她违反了国家法律关于举行抗议活动的规定。缔约国否认了提交人关于另一起类似案件中驳回对被告所有指控的说法。据缔约国称,2014 年 1 月 13 日,阿斯塔纳地区间特别行政法院因 N.M. 举行单人抗议活动判处其缴纳罚款。2014 年 2 月 4 日,阿斯塔纳市法院以被告的行为缺乏犯罪事实为由撤销了一审法院的判决。然而,2014 年 8 月 27 日,最高法院民事和行政案件司法委员会根据总检察长办公室的上诉,推翻了阿斯塔纳市法院的判决,维持了阿斯塔纳地区间特别行政法院的判决。因此,最高法院的结论是,单人抗议活动需要得到地方政府的事先批准。

4.9 缔约国还反驳了提交人的观点，即根据国内法，单人抗议活动无需政府批准。缔约国指出，根据《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议活动和示威程序法》第 1 条，举牌抗议被视为抗议的一种形式，表达了公共利益和私人利益。此外，《行政过失法》第 373 条规定，任何违反有关组织和举行和平集会法的个人，都要承担法律责任。因此，参加抗议活动的人数多少，包括单人抗议活动，不影响必须遵守抗议行为有关法规的要求。缔约国还指出，法律没有区分单人抗议活动与集会、会议、游行、抗议活动或示威有何不同。

4.10 最后，缔约国以尚未用尽国内补救办法为由，对来文的可受理性提出质疑。缔约国指出，提交人的监督复审请求被副总检察长驳回后，她有权向总检察长再次提出监督复审请求。因此，缔约国认为，提交人尚未用尽所有可用的国内补救办法，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，她的来文应不予受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2015 年 4 月 13 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人称，《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议活动和示威程序法》没有对单人抗议活动作出规定，因为根据该法第 2 条，举行和平集会的申请必须由工人或群众组织的授权代表提出，这意味着举行单人抗议活动无需提出请求。提交人认为，缔约国的行为是企图制止该国境内任何形式的公民参与。

5.2 提交人指出，欧安组织民主制度和人权办公室发布的《和平集会自由准则》(哈萨克斯坦与欧安组织其他参与国均通过了该准则)确认，和平集会权是一项无需批准的基本权利，因为假定应该可以举行集会。各国有便利和保护和平集会的积极义务，对该权利的任何限制都必须是相称的；驱散和平集会应是最后手段。

5.3 提交人还指出，例如，在阿拉木图，非国家行为体只能在一个地点——Sary Arka 电影院后面的广场，组织“社会和政治性”公共活动，而国家组织和举办的所有活动以及非政治性活动(例如体育赛事、竞赛、音乐会、商业活动和展览)可以在任何合适的场所举行。

5.4 缔约国称提交人没有用尽国内补救办法，对此提交人表示，诉诸检察官办公室不属于《任择议定书》第五条第二款(丑)项规定的需要用尽的有效补救办法。尽管如此，她仍向阿拉木图市检察官及总检察长办公室提出了对其行政案件启动监督复审程序的请求，但这些请求被驳回。因此，所有可用和有效的国内补救办法均已用尽。

缔约国的补充意见

6. 缔约国在 2022 年 12 月 15 日的普通照会中，重申了其 2015 年 4 月 7 日的意见。

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称，提交人未向总检察长提出监督复审理求。委员会还注意到，2014年4月9日和2014年5月5日，提交人确实分别向阿拉木图市检察官和总检察长办公室提出过启动监督复审理程序的请求，但两项请求均被驳回。委员会回顾其判例，即向检察官办公室提出取决于检察官酌处权的请求，要求对已经生效的法院裁决进行复审，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。¹ 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。

7.4 委员会注意到，提交人称其根据《公约》第二十一条享有的集会自由权受到任意限制，她因进行了未经批准的抗议活动而被处罚。然而，关于这一点，委员会注意到，提交人是抗议活动的唯一参与者。委员会还指出，尽管集会的概念意味着参加集会的人不止一个，但是单人抗议者根据《公约》，例如第十九条，享有类似保护。² 的确，根据委员会的判例³，单人抗议活动通常不属于《公约》第二十一条关于和平集会权的范围，而是受到《公约》第十九条的保护。因此，委员会得出结论认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第二十一条提出的申诉证据不足，因此，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，委员会认为该申诉不可受理。

7.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第十九条提出的申诉证据充分。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

8.1 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。

8.2 委员会注意到，提交人称其表达自由权受到非法限制，原因是她因参与所谓的公共活动被判犯有行政过失并受到处罚，而作为一名记者和博主，她只是要求释放因从事专业活动而被捕的同事，并对阿拉木图市长的工作提出批评，批评他未在工作日程中正式安排与公众见面的时间。因此，委员会需处理的问题是确定地方政府对提交人进行的处罚是否构成对其根据《公约》第十九条享有的权利的侵犯。

8.3 委员会回顾关于意见和表达自由的第34号一般性意见(2011年)，委员会在意见中表示，除其他外，表达自由对任何社会都至关重要，是每一个自由民主社会的基石(第2段)。委员会指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传播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) 尊重他人的权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。任何对表达自由的限制均不得过于宽泛，即必须是可用来实现预期

¹ Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第8.4段；Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第12.3段；Poplavny 和Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第7.3段。

² 第37号一般性意见(2020年)，第13段。

³ Levinov 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2082/2011)，第7.7段。

结果的诸种手段中侵犯性最小的一个，并且必须与要保护的利益相称。相称性原则不仅须在规定限制措施的法律中得到尊重，而且行政和司法机关在适用相关法律时也必须尊重。⁴ 缔约国援引限制表达自由的合理理由时，必须结合个案情况具体说明导致其限制表达自由的第十九条第三款所列理由构成的威胁的确切性质，并说明所采取的具体行动的必要性和相称性，特别是证明表达的言论和造成的威胁之间有直接紧密的关联。⁵ 委员会回顾指出，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且相称的。⁶

8.4 委员会注意到缔约国的意见，即提交人根据行政程序被追究责任，不是因为她行使了表达自由权，而是因为她违反了国家法律关于举行抗议活动的规定，与其他形式的公众抗议一样，单人抗议活动也需地方政府事先批准。在这方面，委员会注意到，仅仅因为提交人批评一名公职人员的工作并要求释放因从事专业活动而被捕的同事，就对她进行拘留、法庭审判并最终实施处罚，即使是警告处罚，这让人严重怀疑限制提交人享有《公约》第十九条规定的权利的必要性和相称性。委员会还注意到，尽管单人抗议活动应事先得到地方政府批准，但缔约国没有按照《公约》第十九条第三款的要求，援引任何具体理由证明这种限制措施的必要性。⁷ 缔约国也没有证明所采取的措施侵犯性最小，或与其所要保护的利益相称。委员会认为，在本案情况下，对提交人的限制虽然以国内法为依据，但并不符合《公约》第十九条第三款规定的条件。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。⁸

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国违反了《公约》第十九条第二款。

10. 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，采取适当措施给予提交人充分赔偿，并支付她发生的所有法律费用。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犯人权行为，特别应审查有关公共活动的国家法律及其执行情况，使其符合缔约国根据《公约》第二条第二款承担的义务，并采取措施落实第十九条承认的权利。

11. 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发生，即予以有效补救。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。

⁴ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34 段。

⁵ 同上，第 35-36 段。

⁶ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

⁷ Zalesskaya 诉白俄罗斯(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。

⁸ Svetik 诉白俄罗斯(CCPR/C/81/D/927/2000)，第 7.3 段；Shchetko 和 Shchetko 诉白俄罗斯(CCPR/C/87/D/1009/2001)，第 7.5 段。