



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 2864/
2016 号来文的意见* **

来文提交人:	Nina Erkaeva(由公共协会“尊严”代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2016 年 10 月 10 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 2016 年 11 月 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 3 月 15 日
事由:	不准许提交人进行一人声援活动
程序性问题:	未用尽国内补救办法
实质性问题:	表达自由、集会自由、歧视、公正审判
《公约》条款:	第二条、第十四条第一款、第十九条、第二十一条和第二十六条
《任择议定书》条款:	第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Nina Erkaeva, 系哈萨克斯坦国民, 1961 年出生。她声称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第二条、第十四条第一款、第十九条、第二十一条和第二十六条(与第二条一并解读)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。

* 委员会第一百三十四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 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·穆拉哈姆·巴西姆·亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、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、科鲍娅·查姆贾·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

2.1 提交人称，2014 年 12 月，她在卡拉干达市看到一个广告牌，宣传的是 Viktoria 康复中心，承诺向“负面宗教影响”的受害者提供援助。提交人感到广告牌上的文字是一种侮辱，2014 年 12 月 15 日，她向卡拉干达市政府(akimat)申请许可，准许她在卡拉干达 Yubileiny 商店附近，也就是她看到广告牌的地点，进行一次一人声援活动，以支持“宗教和良心自由这一建设民主社会的重要因素”。2014 年 12 月 23 日，市政府领导(akim)援引市政府 2007 年 7 月 13 日发布的第 3 号决定，拒绝了她的请求。

2.2 第 3 号决定规定，普通公民举行的示威和声援等公共活动只能在市郊的 Liteishik 体育场附近举行。然而，同一决定允许政府官员在市中心举行活动。提交人就不准许声援活动的决定向 Kazykbekbiy 区法院提出上诉。法院分别于 2015 年 2 月 17 日、4 月 30 日和 12 月 2 日驳回了提交人的一审申诉、上诉申诉和撤销原判申诉。法院确认了市政府的决定，并且认定，提交人的平等和不受歧视的权利没有受到任何侵犯。

2.3 提交人承认，市政府有权监管示威。但她声称，Liteishik 体育场位于市郊，体育场已废弃，长期未使用，积雪也未清理，并非用于示威的场所。提交人声称，在那里举行示威没有人会参加。因此提交人声称，这些限制具有任意性，目的是压制她举行和平声援活动的权利。此外，实行这些限制并非为了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。

申诉

3.1 提交人声称，她根据第十四条享有的权利受到侵犯，因为缔约国未能确保法院无私、独立和公正。在庭审期间，检察官办公室的代表提出了他们的“结论”，而法院认为这些意见具有“优先性”，因此这一情况侵犯了提交人根据《公约》第十四条第一款享有的权利。

3.2 提交人声称，她的计划是抗议在广告牌上看到的内容，缔约国限制了她根据《公约》第十九条享有表达自由权。她的权利所受的限制对于实现缔约国所述目标而言并非必要。此外，她未获准在提议的地点进行声援活动，这意味着她根据《公约》第二十一条享有的权利也受到了侵犯。

3.3 缔约国当局还视公民是政府雇员还是普通公民而加以歧视。规定显示，政府官员组织的活动可以在卡拉干达市中心举行，但非政府组织必须在 Liteishik 体育场附近举行活动，这违反了提交人根据《公约》第二十六条享有的权利。这种待遇也违反了《公约》第二条。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017 年 1 月 30 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国确认，2014 年 12 月 15 日，提交人向卡拉干达市政府申请许可，请求准许她在 Yubileiny 商店附件举行一次一人抗议活动。卡拉干达市当局拒绝批准，并表示，所有公共活动必须在 Liteishik 体育场附近举行。提交人在 Kazykbekbiy 区法院就这一决定提出质疑，她的上诉被驳回。此外，2016 年 4 月 11 日和 6 月 20 日，哈萨克斯坦最高法院拒绝审理提交人根据撤销原判上诉程序提出的上诉。

4.2 提交人进一步就这些决定提出上诉，并请哈萨克斯坦检察长办公室向哈萨克斯坦最高法院提出请求(抗议)。2016年8月23日，副检察长驳回了提交人的上诉。提交人有权向检察长提出进一步上诉，但她没有使用这一补救办法，该补救办法并无时限。提交人在来文中没有提供充分的论据以证明这一补救办法无效，并且根据委员会的判例，仅仅怀疑补救办法是否有效并不能令提交人免于履行用尽国内补救的义务。

4.3 就来文的实质问题而言，关于组织和举行和平集会的法律允许地方当局考虑“本地情况”，规定更多要求以管理和和平集会。在采取这些措施时，地方市政当局考虑到了保护他人的权利和自由的必要性、公共安全的要求以及交通正常运作的需要。提交人要求在该市的“热闹地带”举行活动，活动如果举行，则有可能危及公共秩序、市民和提交人本人。法院考虑了这些情况，并认为，除其他外，如果需要救护车，救护车将难以到达现场。

4.4 提交人称，检察官出席了听证会，因此法院缺乏独立、无私和公正性，这一论点也未得到证实。哈萨克斯坦《民事诉讼法》第54(2)条规定检察官可以到场。

4.5 缔约国还称，哈萨克斯坦关于和平集会的立法完全符合国际法律标准，哈萨克斯坦《宪法》第32条保护所有公民的和平集会权。任何人都可以向地方当局申请，并在获得许可后举行和平活动。这些要求符合《公约》第二十一条的规定，该条称，为了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，可以限制行使和平集会权。通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)在2012年3月16和17日的全体会议上商定，规范公共活动方面的“某些问题”必须由地方当局酌处。欧洲人权法院在《星期日泰晤士报》诉联合王国一案的裁决中认为，法律应允许一些灵活性，同时承认不可能预见绝对的法律确定性。¹

4.6 2015年，在哈萨克斯坦共举行公共活动146次，参加者超过5,000人。地方当局通过了200多项条例，其中确认了500多处可举行此类活动的地点和340多条和平示威路线。如果出于各种原因，在请求的日期和时间无法举行活动，则地方当局将提供替代解决办法。公共活动的组织者有权向法院系统提出申诉，法院系统将在短时间内予以审查。根据哈萨克斯坦《刑法典》第155条，非法阻止他人组织此类活动可受到惩罚。

4.7 和平集会权在卡拉干达得到了积极行使。例如，2015年3月17日，一个名为Levie Kommunisti的组织在Liteishik体育场附近举行了一次集会。2015年和2016年还举行了其他集会。因此，提交人关于市政府2007年7月13日的决定具有歧视性的说法有误。根据该决定，市政府只为所提议的活动建议地点。但该决定已废除，并为2016年8月24日的第40号决定所取代。新的程序提出了五处可举行和平集会的地点和两条示威路线，包括市中心。

4.8 根据上述，提交人的主张应被视为不可受理并且未经证实。

¹ 欧洲人权法院，《星期日泰晤士报》诉联合王国，1979年4月26日的判决，第6538/74号申请。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017年4月27日，提交人提交了对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论。提交人声称，要求检察长向最高法院提出抗议可视为无效补救办法。无论如何，她已经向总检察长提出申请，申请被驳回。包括检察官办公室在内，提交人向缔约国四个不同级别的机关提出申诉，这些机关都驳回了她的申诉。

5.2 提交人称，法律确实准许地方市政当局管理和平集会。然而，市政当局管理的不是活动如何组织，而是活动如何举行。当局应让组织者决定日期、时间、地点、参加者人数、活动主题和其他问题。此外，地方当局不应当有权区别对待“非政府”公共活动和当局自己组织的在市中心举行的活动。

5.3 缔约国称，提交人的活动将在某种程度上阻碍交通和救护车通行，这种说法并不相关，因为提交人申请在人行道上进行一人声援活动。在任何情况下，政府施加的限制都必须与活动带来的风险相称，而缔约国没有考虑这些因素，只是拒绝了提交人的请求。提交人选择这一具体地点是因为该处靠近广告牌，而提交人打算抗议的正是广告牌上的文字。在这种情况下，本来文中，在远离市中心的体育场附近举行活动并不可行。

5.4 提交人还称，就在她要求使用的同一地点，之前曾有其他团体，例如中小型商业团体和农民使用，大批人参加了活动。必要时，当局能够停止周边交通，例如在体育赛事期间，以便为活动参与者提供安全的条件。

5.5 如之前所述，关于公共活动的法律允许地方当局管理此类活动的组织，但这并不意味着法律允许地方当局限制此类活动的地点。《公共活动法》第7条列出了不允许举行公共活动的地点，包括交通枢纽、供水基础设施等。卡拉干达市政府2016年8月24日新的第40号决定并未减轻这些关切。虽然该决定与本来文所指活动无关，但提交人认为，新决定只列出了五处可以举行活动的地点。

5.6 缔约国当局提及多项按计划组织的公共活动。然而，提交人称，地方当局不准许此类公众集会的情况曾多次出现。2016年5月21日，当局拒绝批准与所谓土地问题有关的抗议活动。2016年11月，两名人权维护者各自被判处5年监禁。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 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。

6.2 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。

6.3 委员会注意到，缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法，因为还有一项可能的补救办法她没有利用，即请检察长干预并请求对法院的决定进行监督复审。委员会回顾，根据其判例，向检察官办公室请求对已生效的法院裁决进行复审的情况取决于检察官酌处权，是一种特殊的补救办法。因此，缔约国必须证明，有

合理前景表明，在本案情况下，这种请求将是有效补救。² 委员会注意到，提交人向哈萨克斯坦检察长办公室请求进行监督复审，请求被驳回。委员会认为，缔约国未充分证明，向检察机关进一步提出监督复审上诉对提交人的案件而言是一种有效补救。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。

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第一款、第二十一条³ 和第二十六条(与第二条一并解读)提出的主张，即缔约国侵犯了她接受独立司法机构审查的权利及和平集会的权利，并且她由于身为普通公民而受到歧视。但是，委员会认为，为可否受理之目的，提交人未能充分证实这些主张，因此认定，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，这些主张不可受理。

6.5 委员会认为，提交人的主张提出了《公约》第十九条之下的问题，就可否受理而言已得到充分证实，并着手审查实质问题。

审议实质问题

7.1 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案。

7.2 委员会注意到，提交人声称，她的表达自由权受到限制，这违反了《公约》第十九条，因为她没有获准组织一次和平行动以抗议广告牌上的内容，她是在捍卫自己的宗教和良心自由权。委员会还注意到，提交人声称，缔约国未能解释为何提交人的案件中限制举行声援活动是维护国家安全或公共安宁以保护公共卫生、风化或他人权利自由所必要。委员会注意到，缔约国认为，对集会自由设限的权利完全属于地方当局的职权范围，地方当局是根据关于公共活动的法律行事。委员会还注意到，缔约国主张，地方当局实施的限制是为了保护公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人的权利和自由以及维护公共交通和其他基础设施的运行。

7.3 委员会回顾，委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)中表示，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)。委员会指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传播消息及思想之自由施加某些限制，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(子) 尊重他人权利或名誉；(丑) 保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。最后，对表达自由的任何限制不得过于宽泛，即限制应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(第 34 段)。委员会回顾，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而且相称的。⁴

7.4 委员会注意到，拒绝批准声援活动的依据是《公共活动法》和 2007 年 7 月 16 日卡拉干达市政府发布的第 3 号决定，决定中表示，只允许在该市郊区

² Suleymenova 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2416/2014)，第 8.3 段；Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2311/2013)，第 7.3 段；Insenova 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2542/2015 和 CCPR/C/126/D/2543/2015)，第 8.3 段。

³ 委员会还指出，根据委员会的判例，一人声援活动通常不属于关于和平集会权的《公约》第二十一条的范围，而是受到《公约》第十九条的保护。例如，见 Levinov 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2082/2011)，第 7.7 段。

⁴ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

Liteishik 体育场附近的一处地点举行公共活动。委员会认为，将目的明确的声援活动限制在某些事先确定的地点举行似乎不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准。⁵ 委员会还注意到，缔约国和国家法院都没有充分说明，根据上文提到的必要性和相称性条件，本案中的这种限制为何是合理的。委员会认为，在本案的情况下，对提交人施加的限制虽然以国内法为依据，但就《公约》第十九条第三款而言并不合理。根据本案中各方提交的情况，委员会认定，提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

8. 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侵犯提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利的情况。

9. 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，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当赔偿。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。为此，缔约国应根据《公约》第二条第二款规定的义务，修订关于公共活动的规范框架，以确保可在缔约国充分享有《公约》第十九条之下的权利。

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。

⁵ 除其他外，见 Voronezhtsev 等诉白俄罗斯(CCPR/C/132/DR/2561/2015)。