

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
15 November 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
2827/2016 号来文的意见* **

来文提交人: Maksat Nuryubaev(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: 2016 年 4 月 23 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 10 月 17 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2022 年 7 月 7 日

事由: 表达自由; 集会自由; 公平审判

程序性问题: 证实申诉

实质性问题: 表达自由; 集会自由; 公正审判权

《公约》条款: 第十四条第三款(卯)项、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Maksat Nuryubaev, 哈萨克斯坦国民, 生于 1973 年。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第三款(卯)项、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。提交人由非政府组织 Ar.Rukh.Khak 代理。

* 委员会第一三五届会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 27 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·阿什拉夫·莫哈拉姆·巴西姆·阿里夫·布尔坎·马久巴·海巴·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、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、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

2.1 提交人是律师，也是阿拉木图反偏二甲肼运动的活动人士。2014 年 1 月 13 日，他在拜科努尔航天发射场举行了一次个人抗议活动，反对在质子号火箭燃料中使用偏二甲肼和四氧化二氮。经过大约 10 分钟的抗议，提交人被警察拘留，并被指控进行未经批准的集会。同一天，阿斯塔纳地区间特别行政法院判定提交人犯有违反《行政违法法》第 373 条第 3 款的罪行，因为他进行了未经批准的抗议。提交人被罚款 37,040 坚戈。¹

2.2 提交人于 2014 年 1 月 23 日向阿斯塔纳上诉法院合议庭提出上诉。上诉法院于 2014 年 2 月 5 日撤销了一审法院的裁决。²然而，2014 年 7 月 28 日，阿斯塔纳总检察长办公室根据监督复审程序就上诉法院的裁决向最高法院提出上诉。2014 年 8 月 27 日，最高法院在没有向提交人或其律师通报总检察长办公室的上诉或有关听证的情况下，重新审理了此案，维持了一审法院的裁决，撤销了上诉法院的裁决。³

申诉

3.1 提交人辩称，缔约国对一人抗议施加制裁，违反了《公约》第十九条和第二十一条。

3.2 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，因为他没有被告知总检察长办公室向最高法院提出了上诉，也没有被告知法院对上诉的审查情况。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2017 年 4 月 20 日的普通照会中回顾了案件事实。缔约国指出，2014 年 1 月 13 日，根据《行政违法法》第 373 条第 3 款，提交人被认定负有行政责任，并被罚款 37,040 坚戈。2014 年 2 月 5 日，上诉法院撤销了一审法院的裁决。

4.2 缔约国指出，2014 年 7 月 28 日，总检察长办公室致函提交人，通知他根据监督复审程序向最高法院提出了上诉。

4.3 缔约国指出，尽管 2013 年 9 月 30 日提交人曾被告知根据《行政违法法》举行示威的法律要求，但他继续无视法律要求，明知故犯。

4.4 缔约国回顾说，《公约》第十九条和第二十一条规定的权利可以受到某些限制。缔约国表示哈萨克斯坦不禁止和平集会权利，但解释说组织集会必须遵循特定程序。

4.5 缔约国还回顾称，哈萨克斯坦《宪法》第 32 条保障公民和平聚会和举行会议、集会、示威、街头游行和抗议的权利。然而，为维护国家安全、公共秩序或

¹ 约 98 欧元。

² 据提交人称，这是哈萨克斯坦第一次法院裁决承认进行一人抗议不需要授权。

³ 提交人没有就未通知他总检察长办公室的上诉和国内诉讼程序的听证提出上诉。提交人解释说，在这种情况下，提交人唯一可用的补救办法是通过民事诉讼程序提出申诉。在行政诉讼程序内，他没有任何可用的补救办法。

保护他人的健康、权利和自由，法律可限制这项权利的行使。1995年3月17日《组织和实施和平集会、会议、游行、纠察、示威活动秩序法》(第2126号法律)规定了在公共场所表达社会、团体或个人利益的形式和方式，并对之做出了某些限制。

4.6 缔约国提及第2126号法律第1条和第2条，并具体指出，一项活动是否属于该法范围的主要条件不是参加者人数，而是其公共性质。任何群众或个人公开抗议活动均须遵守该法；因此，组织者举行集会，应当请求地方行政机关予以许可。根据该法第9条，未能遵守上述程序性规定将产生法律责任。

4.7 缔约国认为，关于行政违规行为的立法在哈萨克斯坦保护个人权利、自由和合法利益以及防止行政违法行为方面发挥着关键作用。哈萨克斯坦《行政违法法》第373条⁴规定了违反群众活动立法的行政责任。

4.8 缔约国还指出，哈萨克斯坦公民通过在指定地点举行和平集会的方式，积极行使其宪法规定的表达自由权。它指出，在2014年，共举行了16次不同的群众活动，组织者遵守了法律要求。因此，只要提交人遵守法律，就不会阻止他组织示威。

4.9 缔约国还指出，根据哈萨克斯坦《行政违法法》第373条第3款，提交人被判犯有行政罪并被处以行政罚款。然而，缔约国指出，提交人被认定负有责任，并非因为表达意见，而是违反了组织和举行和平集会、会议、游行、纠察和示威的秩序。因此，关于缔约国没有让提交人实现其和平集会和表达自由权的指控是毫无根据的。

4.10 缔约国认为，在提交人的案件中，有关保障公平审判的所有国际⁵和国内立法准则都得到了遵守。⁶

4.11 缔约国还提出，根据《任择议定书》第二、三和五条，申诉应因不可受理而被驳回。

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 2017年6月5日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人提到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，其中指出，尽管和平集会和举行会议、集会和示威、街头游行和纠察的权利得到《宪法》的保障，但实际上，政府管制集会的做法使这项权利失去了意义。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取得事先许可。⁷

⁴ 新版《行政违法法》第488条。

⁵ 人权事务委员会第32号一般性意见(2007年)，第25段。

⁶ 《行政违法法》。

⁷ [A/HRC/29/25/Add.2](#)，第52段。

5.2 这些规定不符合国际标准。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权和结社权。⁸ 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。⁹

5.3 提交人指出，尽管据缔约国称，《公民及政治权利国际公约》第十九和第二十一条所载权利在哈萨克斯坦得到保障，只可能在特定情况下受到限制，但缔约国并未说明为何有必要对他处以行政罚款制裁。

5.4 他称，根据缔约国的国际义务，对和平集会权的任何限制都应当是相称的，并应视每一个案的具体情况加以适用，主管机构在组织公共活动过程中的参与应当减少到最低限度，强行结束集会应当作为最后手段。提交人指称，缔约国无视并违反了这些原则。

5.5 提交人认为，缔约国提供的资料表明，它不愿意审议侵犯其权利的行为，而且他是侵犯《公约》第十四、十九和二十一条规定的权利的受害者。

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，提交人声称，他根据《公约》第十四条第三款(卯)项享有的权利受到侵犯，因为他没有被告知总检察长办公室向最高法院提出了上诉，也没有被告知法院对上诉的审查情况。委员会还注意到，缔约国提供的资料称，2014 年 7 月 28 日，总检察长办公室致函提交人，告知他根据监督复审程序向最高法院提出上诉的情况。因此，委员会认为，根据案件档案所载资料，委员会无法就提交人的这一指控得出结论。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。

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第二十一条提出的申诉称，缔约国对一人抗议实施制裁，侵犯了他的集会权。委员会指出，尽管集会的概念意味着参加集会者将不止一人，但一名抗议者在《公约》之下享有类似的保护，例如在第十九条之下享有保护。委员会回顾其判例，¹⁰ 根据判例，独自一人示威通常不属于《公约》关于和平集会权的第二十一条的范围，而是受到第十九条的保护。委员会认为，根据其第 37 号一般性意见(2020 年)，提交人陈述的事实涉及《公约》第十九条，而不是第二十一条。¹¹ 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》第二十一条提出的这一申诉证据不足，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。

⁸ 人权理事会第 15/21 号决议。

⁹ Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/112/D/2137/2012)。

¹⁰ 例见，Levinov 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2082/2011)，第 7.7 段。

¹¹ 第 12 和第 13 段。

6.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实了根据《公约》第十九条提出的申诉，因此，着手审议实质问题。

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来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，因为他举办一人抗议拜科努尔航天发射场在质子号火箭燃料中使用偏二甲肼和四氧化二氮，缔约国于 2014 年 1 月 13 日对他处以罚款，侵犯了他根据《公约》第十九条享有的表达自由权。委员会还注意到，提交人认为对其权利的限制没有必要，也不属于《公约》第十九条所允许的限制范围。委员会还注意到，缔约国辩称，限制集会自由的权利完全属于地方当局的职权范围，而且地方当局是根据《组织和实施和平集会、会议、游行、纠察、示威活动秩序法》行事的。委员会注意到，缔约国声称，地方当局实施的限制是为了保护国家安全、公共秩序和他人的健康、权利和自由(见上文第 4.5 段)。

7.3 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)，除其他外，委员会在意见中表示，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。¹² 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，而且必须是为了尊重他人的权利和名誉，或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。¹³ 委员会回顾，缔约国有责任证明对提交人根据《公约》第十九条享有权利的这一限制是必要和相称的。¹⁴

7.4 委员会注意到，提交人因参加一次具有表达目的的和平的一人活动而受到制裁，而该活动是在没有事先获得缔约国地方当局批准的情况下进行的。委员会认为，与其在涉及和平集会权的案件中采取的方针相类似，国内法下的批准制度规定，举办一人抗议活动必须向当局申请许可，这一般不符合《公约》第十九条。¹⁵ 因此，对提交人实施的行政处罚令人严重怀疑对提交人权利限制的必要性和相称性。在这方面，委员会认为，缔约国未能按照《公约》第十九条第三款的要求提出具体理由，说明这种限制的必要性。¹⁶ 缔约国也没有证明所选择的措施在性质上是最不具侵扰性的，或者与它寻求保护的利益相称。委员会认为，就本案情况而言，对提交人施加的限制虽然基于国内法，但根据《公约》第十九条第三款规定的条件并不合理。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。¹⁷

¹² 第 2 段。

¹³ 一般性意见第 34 号(2011 年)，第 34 段。

¹⁴ 例见，Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹⁵ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 70-73 段。

¹⁶ 例见，Zalesskaya 诉白俄罗斯(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。

¹⁷ 例见，Svetik 诉白俄罗斯(CCPR/C/81/D/927/2000)，第 7.3 段；以及 Shchetko 及 Shchetko 诉白俄罗斯(CCPR/C/87/D/1009/2001)，第 7.5 段。

8. 委员会根据《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》第十九条第二款享有的权利。

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。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措施，防止今后发生类似的违约行为。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《公约》第十九条之下的权利在缔约国可以充分享有。

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。
