



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 2452/2014 号来文的意见* **

来文提交人:	Kanat Ibragimov(由律师 Bakhytzhana Toregozhina 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2012 年 11 月 21 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 2014 年 8 月 19 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 3 月 24 日
事由:	根据行政程序追究提交人参加未经许可的和平集会的责任, 并给予行政拘留处罚
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	表达自由; 集会自由
《公约》条款:	第十九条第二款和第二十一条
《任择议定书》条款:	第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人为 Kanat Ibragimov, 哈萨克斯坦国民, 生于 1964 年。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。《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。

* 委员会第一百三十一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 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·亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎·马哈吉布·埃尔·哈伊巴、古谷修一、马西娅·克兰·卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、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、安德烈亚斯·齐默尔曼、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 提交人是一名画家和民权活动人士。2012年3月24日，他参加了一场和平集会，纪念在哈萨克斯坦大酒店公园区发生的扎瑙津枪击事件100天。¹此后不久，提交人与参加纪念仪式的其他人一起被警察拘留，同一天被阿拉木图地区间特别行政法院认定犯有《行政违法法》第373(3)条规定的行政违法行为。法院认定提交人在一年内一再²参加未经批准的集会，并对他处以15天行政拘留。提交人为抗议对其表达自由的侵犯，在被拘留期间开始绝食，这严重损害了他的健康，之后需要长时间恢复。

2.2 另一次和平的“异议集会”³计划于2012年4月28日在阿拉木图的阿拜·库南巴耶夫纪念碑旁举行。虽然一些人向阿拉木图市长办公室⁴提交了一份请求批准举行和平“异议集会”的申请，⁵但提交人本人无法参加这一申请过程，因为他正被行政拘留，而且健康状况不佳。然而，2012年4月22日，提交人接到阿拉木图市长办公室一名工作人员K.D.的电话，他“提议”提交人当天亲自去阿拉木图市长办公室，与该办公室内部政策司副司长讨论即将举行的“异议集会”。提交人婉言谢绝了这一提议，他建议提交人与R.D.讲话。提交人随后接到R.D.的电话，后者坚持说提交人实际上是即将举行的“异议集会”的组织者，并建议将该集会的举行地点改到室内。提交人解释说，他没有参与组织“异议集会”，并建议R.D.核实请求批准在2012年4月28日举行和平集会的申请中的信息。R.D.答复说，公开宣布了下一次集会日期的是提交人，因此，无论提交人实际上是否参加“异议集会”，他都会再次被拘留。

2.3 2012年4月25日，一家全国性网络报纸Vremya发表了一篇题为“参加会议不同于绘画”的文章，其中提到“以武力和恐吓”对提交人“施压”。⁶该文章载有对R.D.的采访，他在采访中证实了提交人在给委员会的来文中提供的信息(见上文第2.2段)。在采访中，R.D.还提到申请批准在2012年4月28日举行“异议集会”的三人的名字，并将其中一人与未经注册的反对党Alga!(前进!)和该党据称将在阿拉木图组织恐怖袭击的阴谋联系起来。在一名记者的催促下，R.D.表示，即使组织者已请求批准在举办所有“社会和政治性”非政府公共活动或集会的唯一官方授权地点，即Sary Arka电影院后面的广场举行“异议集会”，他们的请求也一定会被拒绝，因为“提交的申请违反了规定”。

¹ 按照《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》，任何人组织和和平集会，均应在拟办活动开始之前至少10天，向地方行政机关提交申请，请求批准举办集会。组织者如收到书面许可，则可认为活动“已获批准”。未经书面批准举行的和平集会，一概视为“未获批准”，相关组织者和参加者要根据行政程序承担责任。

² 2012年2月1日，阿拉木图地区间特别行政法院根据《行政违法法》第373(1)条判决提交人有行政违法行为，并对他处以20个月名义单位的罚款。

³ 集会参加者要求停止在扎瑙津和Shetpe对抗议者进行的审判。

⁴ 原文中的Akimat指市、区或省政府(相当于市长办公室)。

⁵ 根据卷宗中提供的信息，该申请于2012年4月10日提交阿拉木图市长办公室。它于2012年4月20日被阿拉木图市长办公室拒绝。

⁶ 这篇文章可查阅<https://time.kz/news/archive/2012/04/25/mitingovat---ne-risovat>。

2.4 2012年5月至7月期间，提交人向阿拉木图 BoStandyk 区法院提起了一些诉讼，要求法院承认阿拉木图市长办公室官员对他实施的行为非法，并赔偿他因此遭受的非金钱损失。在2012年6月1日、2012年6月25日和2012年7月12日的决定中，BoStandyk 区法院的一名法官一再拒绝受理提交人的诉讼。提交人2012年7月17日的诉讼最初被 BoStandyk 区法院受理，不久后又该法院驳回。法院在2012年8月14日的决定中认为，阿拉木图市长办公室官员没有对提交人实施任何非法行为。BoStandyk 区法院还确定，提交人未能提供任何证据，例如他与 R.D. 通话的录音(见上文第 2.2 段)或医疗证明，来支持他关于受到一名政府官员的威胁或其健康状况因他们的行为而受到不利影响的说法。

2.5 2012年4月28日，提交人不顾阿拉木图市长办公室官员的人身威胁和他的健康状况，参加了⁷“异议集会”，以行使哈萨克斯坦《宪法》和《公约》保障的表达自由权。集会一结束，提交人就被警察使用武力拘留，并违背他的意愿将他移交阿拉木图地区间特别行政法院。他遭到殴打，并被警察扭住双臂。同一天，提交人向阿拉木图地区间特别行政法院的一名法官提交了书面请求，要求下令对他进行体检，并向检察官办公室提出了关于阿拉木图 Almaly 区警察非法行为的申诉。某日(具体不明)，提交人的申诉被 Almaly 区检察官办公室转交阿拉木图内政部内部安全司。2012年6月1日，内部安全司驳回了提交人的申诉，认为没有理由对2012年4月28日拘留提交人的警察作出纪律处分或提起刑事诉讼。

2.6 2012年4月28日，阿拉木图地区间特别行政法院根据《行政违法法》第 373(3)条判决提交人有行政违法行为。阿拉木图地区间特别行政法院认定，提交人违反了组织和平会议的程序，并在一年内一再参加未经批准的会议。他再次被处以 15 天的行政拘留。但没有向提交人提供阿拉木图地区间特别行政法院判决的副本，提交人所在拘留设施的管理部门也阻止了他与他的非专业辩护人和律师的所有联系。2012年5月3日，仍被拘留且无法与法定代理人联系的提交人就阿拉木图地区间特别行政法院的判决向阿拉木图市法院提出上诉。他的上诉于2012年5月4日被阿拉木图市法院驳回。2012年5月18日，提交人向检察长办公室提出对阿拉木图地区间特别行政法院2012年4月28日的判决进行复审的请求。2012年8月15日，检察长办公室通知提交人，他的请求需要进一步核实；2012年8月27日，提交人的请求被转交阿拉木图检察官办公室核实。2012年9月25日，阿拉木图检察官办公室通知提交人，没有理由就对他作出的已生效法院判决启动复审工作。因此，提交人称，他已经用尽了所有可用和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国当局和法院因他仅仅参加和平集会以表达其公民立场而根据行政诉讼程序一再将他拘留和追究他的责任，侵犯了《公约》第十九条第二款和第二十一条保障的表达自由权及和平集会权。他还说，国内法对这些权利的限制过于宽泛和笼统，给行政和执法当局滥用留下了很大余地，在审议就滥用对上述权利的限制所提出的申诉方面，司法机构缺乏独立和公正。

3.2 鉴于上述情况，提交人特别请委员会要求缔约国废除国内法中对行使和平集会权的现有限制，这些限制违反了缔约国根据《公约》第二十一条和国际标准承担的义务。

⁷ 根据2012年4月28日的行政违法报告，提交人积极参加了集会，并且“是组织者”。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 在 2014 年 10 月 20 日的普通照会中，缔约国回顾了本来文所基于的事实，称提交人 2012 年 3 月 24 日和 2012 年 4 月 28 日参加了未经批准的集会，随后根据行政程序被追究责任。缔约国还补充说，提交人两次都不承认违法。

4.2 缔约国认为，委员会应宣布本来文不可受理，因为显然没有根据。缔约国称，《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，为维护国家安全和公共秩序，保护他人的健康、权利和自由，法律可限制这项权利的行使。《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》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，并对之作出了某些限制。根据该法第 7 条，除其他外，如公共活动威胁到“公共秩序和公民安全”，地方行政机关有权禁止举办此类活动。根据该法第 10 条，地方执行机关还可以根据当地情况和法律，对举办公共活动提出额外要求。

4.3 缔约国辩称，举行和平集会、会议、游行和示威，在其领土上不受禁止。然而，根据《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》，组织者在举办此类公共活动前，应获得地方行政机关的批准，而且应知道在某些情况下可能不予批准。

4.4 缔约国称，欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室的《和平集会自由准则》⁸ 也承认有必要对行使集会自由权作出某些约束和限制。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严格。例如，在美国纽约市，必须在活动开始前 45 天申请许可，并注明活动路线。如活动地点不妥，市当局有权改变地点。其他国家政府，如瑞典政府，备有一份曾被禁止或驱散的示威活动组织者黑名单。在法国，地方当局有权禁止任何示威活动。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，当局有权发出临时禁令。另外，也是在联合王国，街头活动只有在得到警方允许后方可举办。在德国，任何集体活动、会议或示威，无论是在室内还是室外举行，均须获得当局许可。

4.5 为保护他人的权利和自由、公共秩序、交通系统及其他基础设施，缔约国当局为非政府公共活动指定了专门的地点。目前，几乎所有地区首府和一些市区均已按照地方行政机关的决定，划定了此类区域。

4.6 因此，缔约国认为，国内法律法规与适用的国际法和其他国家的实践相一致，国内当局和法院根据行政程序追究提交人的责任，符合《公约》第十九条和第二十一条的要求。

4.7 缔约国指出，提交人也未用尽国内补救办法。缔约国回顾，提交人请求对根据行政程序就他参加 2012 年 4 月 28 日未经批准的集会一事追究其责任的行政诉讼进行监督复审，结果遭到副检察长的拒绝。缔约国称，《行政违法法》第 40 条规定了一项特别程序，根据该程序，提交人本可以请求检察长向最高法院提出对其行政案件进行监督复审。⁹ 既然提交人没有提出此项请求，则应根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，宣布他向委员会提交的来文不可受理。

⁸ 可查阅 www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf。

⁹ 缔约国还提到《行政违法法》第 676 条。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2014年11月11日，提交人提交了对缔约国意见的评论。他回顾了缔约国的论点，即他因两次参加未经批准的集会，被依法按照行政程序追究责任。在这方面，提交人称，缔约国因他仅仅参加了两次和平集会而根据行政程序追究他的责任，实际上侵犯了他的和平集会权。提交人还说，阿拉木图地区间特别行政法院没有解释为什么限制他的和平集会权是保护合法目的，如保护国家安全或公共秩序、公共健康或道德，或他人的权利和自由“所必要的”。因此，阿拉木图地区间特别行政法院对提交人处以15天行政拘留的唯一理由是，他参加了未经批准的公共活动。

5.2 提交人还指出，与缔约国在其意见中所称的相反，哈萨克斯坦在实践中没有遵守《宪法》第32条及《公约》第十九条和第二十一条的规定。提交人还称，在哈萨克斯坦组织和和平公共活动之前需要得到当局的批准，而在其他国家，包括美国，大多数和平集会都是根据通知程序进行的。

5.3 提交人还称已经用尽所有可用的国内补救办法，包括向检察长办公室提出请求，让最高法院进行监督复审。检察长办公室本可对他的行政案件启动监督复审程序，却没有这样做。因此，提交人再次向检察长提出监督复审请求不会有不同的结果。

5.4 提交人要求缔约国当局就侵犯他权利的行为公开道歉，就其非法行为造成的法律和医疗费用以及精神损害对他进行赔偿。他补充说，在不符合标准的条件下被行政拘留30天，他为抗议非法拘留而进行的两次绝食以及随后三年的压力和抑郁导致他的健康状况严重恶化。提交人还请缔约国废除1995年“严苛”的《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》，并颁布一项新的进步法律。

缔约国关于实质问题的补充意见

6.1 缔约国在2015年2月26日的普通照会中，重申了之前的立场，即委员会应宣布本来文不可受理，因为显然没有根据。

6.2 缔约国称，《公约》第十九条和第二十一条规定了对行使表达自由权及和平集会权的某些限制，这些国际法规定已经反映在哈萨克斯坦的国家立法中。缔约国特别提到《宪法》第20条和第32条。缔约国回顾，表达自由权及和平集会权的行使也带有对权利持有人的特殊义务和责任。这就是为什么哈萨克斯坦的国家法律对举办“社会和政治性质”公共活动的程序规定了一些实质性要求。但这并不意味着举行和平集会、会议、游行和示威，在其领土上受到禁止。若国家法律规定的要求得到遵守，举办公共活动就不会有任何障碍。缔约国称，在几乎所有发达的民主国家，和平集会权都受到法律的限制，这些国家对行使该权利规定了具体要求。此外，委员会回顾，欧安组织民主制度和人权办公室《和平集会自由准则》也承认有必要对行使集会自由权作出某些约束和限制(见上文第4.4段)。

6.3 缔约国辩称，提交人一再无视哈萨克斯坦国家法律规定的要求，积极参加了2012年3月24日和2012年4月28日未经批准的集会。因此，与提交人向委员会提出的说法相反，根据行政程序追究他的责任，不是因为他行使了表达自由权及和平集会权，而是因为他违反了国家法律就行使这些权利规定的要求。

6.4 缔约国还重申其立场，即根据《任择议定书》第五条第二款(乙)项，应宣布提交人的来文不可受理，因为他没有以附上从副检察长收到的答复副本的方式，直接向检察长提出对其行政案件启动监督复审程序的请求。

提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2015年4月21日，提交人提交了对缔约国补充意见的评论。他提请委员会注意，缔约国没有在其意见中解释为什么不给提交人及2012年3月24日和2012年4月28日和平集会的其他参加者机会，向扎瑙津的石油工人表示声援，并对缔约国当局对扎瑙津悲惨事件的反应表示异议——如果这两次和平集会参加者的行为没有对国家安全、公共秩序或公共健康或道德构成任何威胁的话。

7.2 提交人还非常详细地指出，就本来文而言，缔约国当局违反了哈萨克斯坦与其他欧安组织参与国共同通过的欧安组织民主制度和人权办公室《和平集会自由准则》所载的以下六项指导原则：(a) 有利于举行集会的假定；(b) 国家便利和保护和平集会的积极义务；(c) 合法性；(d) 相称性；(e) 良好管理；(f) 不歧视。提交人特别指出，缔约国当局采取了“预防性措施”，以惩罚相威胁来阻止他参加2012年4月28日的“异议集会”(见上文第2.2段)，并指出，一再根据行政程序追究他仅仅是参加了和平集会的责任，是不相称的，也不是《公约》第十九条第三款和第二十一条意义上的“所必要的”。

7.3 提交人还提到阿拉木图市议会¹⁰ 2005年7月29日通过的第167号决定，其中准许“社会和政治性质”的非政府公共活动只能在 Sary Arka 电影院后面的广场上举行。按照阿拉木图市长办公室的同一决定，共和国广场可用来举行相关国家机构主办的地方和国家级官方活动，以及国家和市级领导参加的其他活动。其他广场和花园视建筑和功能目的，可用来举行官方、文化和娱乐活动。提交人称，阿拉木图市长办公室的决定实际上把所有在阿拉木图举办的公共活动分为国家主办的活动和非政府主办的活动，再按活动内容将后者进一步分为“社会和政治性质”及其他性质的活动。如此一来，根据阿拉木图市长办公室的决定，凡是国家组织和举办的活动以及不具政治性质的活动(例如体育活动、竞赛、音乐会、商业活动和集市)，都可以在任何适当的广场、花园、公园或街道上举行。然而，凡是“社会和政治性质”的活动，都只能在 Sary Arka 电影院后面的广场上举行。因此，缔约国当局仅准许在一个特别指定的地点组织“社会和政治性质”的公共活动，而准许在其他地点举行国家主办的和非政治性的公共活动，是出于政治动机并具有歧视性。

7.4 缔约国称提交人没有用尽国内补救办法(见上文第4.7和第6.4段)，对此，提交人表示，就《任择议定书》第五条第二款(丑)项而言，诉诸检察官办公室不是需要用尽的有效补救办法。尽管如此，他仍向阿拉木图检察官办公室及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，但这些请求被拒绝。因此，所有可用和有效的国内补救办法已经用尽。

¹⁰ 原文中的 Maslikhat 相当于市议会，更准确地说，相当于在哈萨克斯坦各地区和行政区选举产生的地方代议机关(地方政府)。

缔约国和提交人的进一步陈述

8. 在 2015 年 7 月 2 日的普通照会中，缔约国重申其之前的立场，即委员会应宣布本来文不可受理，而且不存在侵犯《公约》保障的提交人权利的情况。

9. 2015 年 9 月 14 日，提交人提交了对缔约国 2015 年 7 月 2 日进一步陈述的评论，并重申他最初的说法，即缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。提交人还提请委员会注意和平集会和结社自由权利问题特别报告员马伊纳·吉埃访问哈萨克斯坦(2015 年 1 月 19 日至 27 日)的报告。¹¹ 他还提出了一些应纳入新的和平集会法的规定。此外，提交人称，缔约国迄今没有执行委员会在第 2137/2012 号来文——Toregozhina 诉哈萨克斯坦——中提出的意见，¹² 该来文在实质上与本来文相类似。提交人还说，在该来文中，委员会特别指出，缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为。为此，缔约国应审查其法律，特别是包括适用于该来文的《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》，以确保可以在缔约国充分享有《公约》第十九条和第二十一条规定的权利。¹³

10. 在 2015 年 11 月 5 日的普通照会中，缔约国重申了其 2014 年 10 月 20 日的初步意见和 2015 年 2 月 26 日的补充意见，称委员会应宣布本来文不可受理，因为它显然没有根据。

11. 2015 年 11 月 18 日，提交人就缔约国 2015 年 11 月 5 日的进一步陈述提出评论，回顾说在哈萨克斯坦，在组织和和平的公共活动之前需要当局批准，而且在阿拉木图只批准一个地点，即 Sary Arka 电影院后面的广场(见上文第 7.3 段)。他还称，没有任何理由妨碍检察长办公室根据《行政违法法》第 40 条向最高法院提出对他的行政案件进行监督复审。¹⁴ 提交人还回顾说，他已向检察长提出对其行政案件进行监督复审的请求，但该请求被副检察长拒绝。因此，他再次向检察长提出启动监督复审的请求不会有不同的结果。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

12.1 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。

12.2 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。

¹¹ A/HRC/29/25/Add.2。请参阅第 52、59、60 和 62-66 段。

¹² CCPR/C/112/D/2137/2012.

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 提交人提到 A.F.一案中的先例，在该案中，检察长办公室向最高法院提起监督复审，最高法院据此撤销了下级法院的判决。然而，他指出，最高法院在其裁决中没有涉及 A.F.的康复和有效补救问题，以及将责任人绳之以法的问题。

12.3 委员会注意到缔约国称，提交人没有请求检察长向最高法院提出对其行政案件进行监督复审，因此没有用尽一切可用的国内补救办法。委员会回顾其判例，根据该判例，向检察官办公室提出取决于检察官酌处权的请求，要求复审已经生效的法院判决，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。¹⁵ 委员会还注意到，提交人向检察长办公室提出请求，要求最高法院对他的行政案件进行监督复审，副检察长以没有根据为由拒绝了他的请求。委员会认为，在这些情况下，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会对本来文进行审查。

12.4 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》第十九条第二款和第二十一条提出的申诉。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

13.1 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。

13.2 委员会注意到，提交人称，缔约国因他仅仅参加了和平集会就按行政程序追究他的责任，侵犯了他的集会自由权。提交人在这方面回顾说，他有两次在和平集会之后立即被警察拘留。缔约国辩称，事实上，提交人是因参加未经批准的公共活动而按行政程序被拘留和追究责任。委员会回顾指出，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人意见和见解十分重要，是民主社会所不可或缺的。¹⁶ 鉴于集会通常具有表达性质，必须尽可能让参加者能够在目标受众的“视听范围”内举行集会，¹⁷ 不得对该项权利施加任何限制，除非是：(a) 依法施加限制；并且(b) 为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共健康或道德，或保障他人权利和自由所必需。虽然和平集会权在某些情况下可能受到限制，但对于任何限制，当局都有责任证明其正当性。¹⁸ 当局必须能够证明任何限制均满足合法性要求，且就《公约》第二十一条所列的至少一条准予限制的理由而言，是必要和相称的。不履行这一责任，即违反第二十一条。¹⁹ 施加任何限制，均应遵循促进该权利的目标，而不是寻求对

¹⁵ 例如，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；Sambetbai 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/130/D/2418/2014)，第 11.3 段；Kurtinbaeva 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/130/D/2540/2015)，第 8.3 段；Nurlanully 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/130/D/2546/2015)，第 8.3 段；以及 Kulumbetov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/130/D/2547/2015)，第 7.3 段。

¹⁶ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 1 段。

¹⁷ Strizhak 诉白俄罗斯(CCPR/C/124/D/2260/2013)，第 6.5 段；Sambetbai 诉哈萨克斯坦，第 12.2 段；Kurtinbaeva 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；Nurlanully 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；以及 Kulumbetov 诉哈萨克斯坦，第 8.2 段。

¹⁸ Gryb 诉白俄罗斯(CCPR/C/103/D/1316/2004)，第 13.4 段；Sambetbai 诉哈萨克斯坦，第 12.2 段；Kurtinbaeva 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；Nurlanully 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；以及 Kulumbetov 诉哈萨克斯坦，第 8.2 段。

¹⁹ Chebotareva 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/104/D/1866/2009)，第 9.3 段；Sambetbai 诉哈萨克斯坦，第 12.2 段；Kurtinbaeva 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；Nurlanully 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；以及 Kulumbetov 诉哈萨克斯坦，第 8.2 段。

该权利施加不必要、不相称的限制。²⁰ 限制不得带有歧视性，损害该权利的实质，或以阻止参加集会或造成寒蝉效应为目的。²¹

13.3 委员会注意到，在审批制度下，希望集会的人必须向当局申请许可(或许可证)才能集会，这削弱了和平集会是一项基本权利的理念。²² 如果存在这种要求，则其在实际运行上应该相当于通知制度。在没有令人信服的理由时，理应予以批准。这种制度也不应过于官僚化。²³ 通知制度在实践中不得发挥审批制度的作用。²⁴

13.4 委员会注意到，提交人声称，缔约国当局或法院没有提供任何理由，说明为什么有必要根据行政程序追究他仅仅参加和平公共活动(尽管未经批准)的责任。委员会还注意到缔约国的意见，即对提交人的限制是根据《行政违法法》及《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》的规定实施的。委员会还注意到，缔约国称，要求向地方行政机关提交批准举行和平集会的申请，是为了维护公共秩序以及其他公民的权利和自由。然而，委员会进一步注意到，提交人称，尽管相关限制根据国家法律可能是合法的，但在一个民主社会当中，就追求缔约国所提到的正当目的而言，根据行政程序将其拘留和追究其责任并非必要之举。提交人进一步称，所举行的集会涉及重要问题——纪念扎瑙津示威者被枪杀以及就缔约国当局对扎瑙津悲剧事件的反应表示异议，集会是和平进行的，没有伤害或危害到任何人或物。

13.5 委员会注意到，缔约国依据的是《组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威程序法》的规定，该法要求至少在拟办活动前 10 天提出申请，并得到地方行政机关的批准，因此构成对和平集会权的限制。委员会回顾，和平集会权是一项权利，而不是特权。对该项权利施加限制，即使有法律的许可，也必须满足《公约》第二十一条第二句规定的标准，才算符合《公约》。在这方面，委员会注意到，为保护“他人的权利和自由”而施加的限制可能涉及保护没有参加集会的人根据《公约》享有的权利或其他人权。同时，集会是公共空间和其他空间的正当使用，由于其本身的性质可能对日常生活造成一定程度的干扰，对这种干扰需要包容，除非它们造成了不相称的负担，若是这种情况，当局必须能够提供施加任何限制的详细理由。²⁵ 委员会还指出，“公共秩序”是指确保社会正常运转的规则的和，或作为社会基石的一套基本原则，它也要求尊重人权，包括和平集会权。²⁶ 缔约国不应以“公共秩序”的模糊定义为依据，对和平集会权

²⁰ Turchenyak 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 Corr.1)，第 7.4 段；Sambetbai 诉哈萨克斯坦，第 12.2 段；Kurtinbaeva 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；Nurlanuly 诉哈萨克斯坦，第 9.2 段；以及 Kulumbetov 诉哈萨克斯坦，第 8.2 段。

²¹ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 36 段。

²² CCPR/C/MAR/CO/6，第 45 段；CCPR/C/GMB/CO/2，第 41 段；以及非洲人权和民族权委员会，《非洲结社和集会自由准则》，第 71 段。

²³ Poliakov 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.3 段。

²⁴ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 73 段；及 CCPR/C/JOR/CO/5，第 32 段。

²⁵ Stambrovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1987/2010)，第 7.6 段；及 Pugach 诉白俄罗斯(CCPR/C/114/D/1984/2010)，第 7.8 段。

²⁶ 《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》，第 22 段。

进行过于宽泛的限制。²⁷ 某些情况下，和平集会可能具有固有的或刻意的干扰性，须予以极大程度的容忍。“公共秩序”与“法律和秩序”并非同义词，不应不当使用国内法中禁止“扰乱公共秩序”的规定来限制和平集会。²⁸ 此外，委员会注意到，缔约国没有具体说明有关集会引起的混乱的性质，也没有说明这些集会如何越过了可容许的干扰的界限。

13.6 委员会回顾指出，《公约》第二十一条规定，任何限制均必须“为民主社会所必要”。因此，在一个以民主、法治、政治多元化和人权为基础的社会中，限制必须是必要和相称的，而不仅是合理的，或者是权宜之计。²⁹ 此类限制必须是对某一迫切社会需求的适当回应，涉及第二十一条所列的允许理由之一。这些限制还必须是可能发挥相关保护作用的各项措施中侵入性最小的。³⁰ 此外，它们必须是相称的，这需要进行价值评估，权衡以下二者孰轻孰重，一是干预的性质及其对行使权利的有害影响，二是干预给某一干预理由带来的益处。³¹ 如果损害大于益处，则限制不相称，因而不能允许。委员会还注意到，缔约国没有证明，提交人因参加和平集会而一再被处以 15 天的行政拘留是民主社会追求合法目的所必需的，或者与这一目的相称，符合《公约》第二十一条第二句的严格要求。委员会还回顾，对参加和平集会的任何限制，都应基于对参加者行为和所涉集会的有区别的或个性化的评估。可以推定，对和平集会的一概限制，为不相称限制。³² 出于上述原因，委员会得出结论认为，缔约国未能就限制提交人的和平集会权提供合理理由，因此违反了《公约》第二十一条。

13.7 委员会还注意到，提交人声称他根据《公约》第十九条享有的表达自由权受到侵犯。因此，委员会必须确定，对提交人施加的限制是否是《公约》第十九条第三款规定的一种可允许的限制。

13.8 委员会指出，对提交人参加公共活动表达自己的意见进行处罚，干涉了他受《公约》第十九条第二款保护的传递信息和思想的权利。委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许某些限制，但这些限制以经法律规定且为尊重他人的权利或名誉以及保护国家安全、公共秩序、公共健康或公共道德所必要者为限。委员会援引其关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中委员会指出，这些自由是个人全面发展不可或缺的条件，在任何社会都是必要的。它们是每一个自由民主社会的基石。对行使这些自由施加的任何限制，均须符合必要性和相称性的严格检验标准。施加限制必须仅限于明文规定的目的，并且必须与所指的特定需要直接相关。委员会回顾，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。³³

²⁷ CCPR/C/KAZ/CO/1, 第 26 段；及 CCPR/C/DZA/CO/4, 第 45 段。

²⁸ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 44 段。

²⁹ 同上，第 40 段。

³⁰ Toregozhina 诉哈萨克斯坦，第 7.4 段。

³¹ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 40 段。

³² 同上，第 38 段。

³³ 例如，见 Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段；Olechkevitch 诉白俄罗斯(CCPR/C/107/D/1785/2008)，第 8.5 段；Sambetbai 诉哈萨克斯坦，第 12.8 段；Kurtinbaeva 诉哈萨克斯坦，第 9.9 段；Nurlanuly 诉哈萨克斯坦，第 9.9 段；以及 Kulumbetov 诉哈萨克斯坦，第 8.9 段。

13.9 在限制提交人的表达自由问题上，委员会回顾指出，政治言论作为一种表达形式，享有更高层次的通融和保护。³⁴ 委员会注意到，提交人声称，举行和平集会是为了纪念扎瑙津示威者被枪杀事件，并表达参加者对缔约国当局就扎瑙津悲剧事件采取的应对措施所持的异议。在缔约国未提供任何相关信息说明限制何以符合《公约》第十九条第三款规定的情况下，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。

14. 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侵犯了提交人根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。

15. 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，采取适当步骤向提交人提供适当补偿，并偿还其发生的任何法律费用。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，缔约国应审查其法律，以确保可在缔约国充分享有《公约》第十九条第二款和第二十一条规定的权利，包括组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的权利。

16. 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。

³⁴ 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34、37、38、42 和 43 段。