|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 联 合 国 | CCPR/C/129/D/2503/2014 | |
| 联合国徽标 | 公民及政治权利 国际公约 | | Distr.: General  10 March 2021  Chinese  Original: English |

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第4款通过的关于  
第2503/2014号来文的意见[[1]](#footnote-2)\* [[2]](#footnote-3)\*\*

|  |  |
| --- | --- |
| 来文提交人： | Bakhytzhan Toregozhina(没有律师代理) |
| 据称受害人： | 提交人 |
| 缔约国： | 哈萨克斯坦 |
| 来文日期： | 2014年6月13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12月11日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 意见的通过日期： | 2020年7月23日 |
| 事由： | 拒绝批准举行和平集会 |
| 程序性问题： | 用尽国内补救办法；证实申诉 |
| 实质性问题： | 结社自由 |
| 《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，Bakhytzhan Toregozhina, 系哈萨克斯坦国民，1962年出生。[[3]](#footnote-4)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日对哈萨克斯坦生效。提交人没有律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人为非政府组织“Ar. Rukh. Khak”的领导人。2012年3月1日，提交人向阿拉木图的市政府[[4]](#footnote-5) 提交申请，请求市政府批准其于2012年3月24日在共和国宫前广场、阿拜·库南巴耶夫纪念碑旁，以“扎瑙津枪击事件100天”为题，举行和平集会(会议)。[[5]](#footnote-6) 提交人为了防备市政府作出决定说不能在共和国宫前广场举行会议的情况，在申请书中另提供了在阿拉木图的29个备选地点。

2.2 2012年3月19日，提交人接到通知，获悉阿拉木图市政府不批准在申请所列的30个地点中的任何一个地点举行会议。[[6]](#footnote-7) 市政府根据2005年7月29日阿拉木图市议会[[7]](#footnote-8) 第167号决定予以拒绝，该决定建议所有具有“社会和政治性质”的非政府公开活动只在“Sary Arka”电影院后面的广场上举行。按照阿拉木图市议会的同一决定，共和国广场可用来举行相关的国家机关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。其他广场和公园视建筑和功能目的，可用来举行官方、文化和娱乐活动。据提交人说，第167号决定总是被市政府用作拒绝批准所有不在“Sary Arka”电影院举行的集会的理由。

2.3 鉴于市政府提供的偏远地点不适合聚会，提交人决定在她认为合适的另一地点进行。结果，她因举行未经批准的集会而犯行政罪并被罚款。据提交人称，她向委员会提交的材料与该次集会或对其实施的处罚无关，而是与第167号决定有关。以这次集会为例，是想说明该决定具有广泛的效力。

2.4 2012年8月10日，提交人向阿拉木图阿尔马林斯克地区法院申请废除第167号决定，因为该决定违反了《宪法》和关于和平集会自由的国际标准。[[8]](#footnote-9) 提交人称，该决定没有在司法当局登记，因此不是一份具有约束力的法律文件。2012年9月5日，阿拉木图阿尔马林斯克地区法院驳回了提交人的请求，称申诉时效已过。法院还认定，第167号决定是依法通过的，没有侵犯个人权利。法院认为提交人关于违反国际标准的论点毫无根据，称地方当局有权对举行公共集会施加额外的规定。

2.5 2012年9月17日，提交人向阿拉木图市法院提出上诉，认为阿拉木图阿尔马林斯克地区法院没有考虑她的申诉的实质内容，并要求将她的案件移交重新审理。2012年10月23日，阿拉木图市法院确认了地区法院的判决。

2.6 2013年3月29日，提交人向阿拉木图市法院提出上诉，2013年4月22日被驳回。

2.7 2013年5月13日，提交人向哈萨克斯坦最高法院提交了监督复审请求。2013年9月12日，最高法院因没有发现下级法院违反实质性或程序性规定，驳回了提交人的监督复审请求。

申诉

3. 提交人申明，第167号决定侵犯了她根据《公约》第二十一条享有的权利，因为：(a) 该决定根据群众活动的目的和目标群体等因素，限制了她在自己选择的地点举行群众活动的权利，但没有解释这一限制的目的；(b) 对她实施的制裁直接源于第167号决定；(c) 该决定具有歧视性，因为它为非国家主办的群众性活动只确定了一个举办地点，而允许在所有广场和公园举行国家主办的群众性活动。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2015年10月19日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见，并要求委员会认定提交人的来文不可受理。

4.2 缔约国回顾了该案的事实，指出法院审议并驳回了提交人关于第167号决定违反国家和国际人权标准的论点。阿拉木图检察官办公室和总检察长办公室核实了法院裁决的合法性。

4.3 《哈萨克斯坦宪法》第32条保障公民和平聚会、开会、集会、示威、街头游行、纠察的权利。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。1995年3月17日《和平集会、开会、游行、纠察、示威活动组织和实施程序法》(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。该法第10条允许地方行政机关根据当地情况的要求来管理公共活动的组织秩序。

4.4 然而，根据《和平集会、开会、游行、纠察、示威活动组织和实施程序法》，组织者在举办此类公共活动前，应获得当地行政机关的批准。根据该法第5条，群众活动应在指定地点举行。

4.5 缔约国提到，为了确保保护他人的权利和自由以及公共安全、公共交通和基础设施的正常运作以及保护景观和建筑，在第167号决定中建议在“Sary Arka”电影院后面的广场组织所有具有“社会和政治性质”的非政府公共活动。

4.6 第167号决定是一个获得授权的机构根据国家立法和国际准则，按照《和平集会、开会、游行、纠察、示威活动组织和实施程序法》，在其职权范围内作出的，目的是根据阿拉木图多数人的意愿，对他人的权利予以保护。

4.7 缔约国指出，提交人拒绝在指定地点举行群众活动。

4.8 缔约国回顾，国际人权法允许对集会自由施加限制。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。

4.9 缔约国还指出，它研究了其他几个国家的做法，发现有些国家对公共活动的限制比哈萨克斯坦的更严格。例如，在美国纽约市，在活动开始前45天就必须申请许可，并注明活动路线。市政府拥有更改活动地点的权利。其他国家，例如瑞典，制作了一份黑名单，列有曾被禁止或被驱散的示威活动的组织者。在法国，地方当局有权禁止任何示威，而在大不列颠及北爱尔兰联合王国，当局有权实行“临时禁令”。另外也是在英国，街头活动只有在获得警察当局的许可后才可进行。在德国，任何集体活动、会议或示威，无论在室内还是在露天举行，均须获得当局许可。

4.10 缔约国认为，来文没有事实根据。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

5.1 2016年11月24日，提交人提出，第167号决定限制了她实现集会和言论自由，侵犯了她根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。[[9]](#footnote-10) 所有不在“Sary Arka”影院后面广场举行的群众活动的申请都会被系统地拒绝。

5.2 提交人称，由于第167号决定，她不得不在未经批准的情况下举行集会，这导致对她实施行政处罚。该决定仅为大规模活动指定了一个目标地点，对非由国家发起的活动给予了歧视。

5.3 提交人认为，集会自由是一种权利，而不是一种特权。这项权利的实施不能依赖市政府的批准。她认为政府应引入群众性活动的通知制度，以促进集会自由的落实。应该可以在没有事先批准的情况下举行自发的群众性活动。

缔约国的补充意见

6.1 2017年1月12日，缔约国政府提供了补充资料。

6.2 缔约国指出，对集会自由施加的限制，特别是与群众活动场地有关的限制，符合《公约》的规定。第167号决定是由一个合法机关在其职权范围内通过的。

6.3 缔约国认为，第167号决定不是基于政治理由的歧视性决定。在决定中，阿拉木图市议会只推荐群众活动的场地。因此，市政府可以根据情况为官方和所有其他活动指定场地，即可以指定“Sary Arka”电影院后面的广场。

6.4 缔约国还驳斥了提交人关于在哈萨克斯坦实现表达和集会自由受到了限制的论点。它指出，在2012-2016年期间，供举办了140场各种不同的群众性活动，组织者均遵守了法律的要求。因此，只要提交人尊守法律，就不会阻止她组织群众性活动。

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，缔约国没有对国内补救办法已用尽的说法提出异议。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审查本来文。

7.4 委员会注意到提交人声称她根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利受到侵犯，因为第167号决定限制了她在自己选择的地点举行群众活动的权利。委员会认为，申诉人已充分证实这些申诉符合受理条件。因此，委员会宣布这些申诉可受理，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，缔约国通过和执行第167号决定，侵犯了她在《公约》第二十一条下的权利，特别是在提交人申请于2012年3月24日在她选择的地点举行名为“扎瑙津枪击事件100天”的集会的案件上。

8.3 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，也是民主社会不可或缺的条件。[[10]](#footnote-11) 委员会还注意到，不允许对该权利进行任何限制，除非：(a) 依法实施限制；且(b) 为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要者。当缔约国为协调个人和平集会权与上述普遍关切的利益而施加限制时，应以促进和平集会权的目标为指导，不能试图对该项权利加以不必要或不相称的限制。[[11]](#footnote-12) 因此，缔约国有义务证明对 《公约》第二十一条所保障的权利加以限制是合理的，并证明这种限制不会对行使权利构成不相称的障碍。[[12]](#footnote-13)

8.4 在本案中，委员会注意到，缔约国和提交人都认为第167号决定对集会自由施加了限制，但双方在有关限制是否允许的问题上意见不一。

8.5 委员会注意到缔约国的意见说，1995年3月17日《和平集会、开会、游行、纠察、示威活动组织和实施程序法》(第2126号法律)第10条允许地方行政机关根据当地情况的要求管理公共活动的举办。委员会还注意到缔约国的解释，即通过第167号决定是为了保证保护他人的权利和自由以及公共安全、公共交通和基础设施的正常运作以及保护景观和建筑，正由于此，“Sary Arka”电影院后面的广场被确定为所有具有“社会和政治性质”的非政府公共活动的场所。

8.6 委员会认为，根据《公约》第十二条和其他相关权利，和平集会原则上可以在公众有权或应该有权进入的所有地方举行，如公共广场和街道。委员会还注意到，应尽可能允许集会参与者在其目标受众的“视线范围内和声音范围内”集会。[[13]](#footnote-14) 活动地点与活动时间一样，往往对通过集会表达诉求具有核心意义。和平集会不应被转移到偏远地区，在那里集会无法有效地吸引目标受众或广大公众的注意。[[14]](#footnote-15) 不得在整个首都[[15]](#footnote-16) 或任何公共场所(城市内[[16]](#footnote-17) 或市中心外[[17]](#footnote-18) 的单一指定地点除外)全面禁止集会，也不得实施更广泛的禁止，如禁止在“街道”上举行集会。

8.7 委员会还认为，集会的性质有时会扰乱行动自由等权利的日常行使。这是必须容忍的，除非它施加了不成比例的负担，在这种情况下，必须提供限制的详细理由。集会会对交通和行人造成不适当干扰的说法必须得到证实，以便能够进行全面评估。[[18]](#footnote-19)

8.8 然而，委员会认为，缔约国没有充分解释为什么有必要禁止“Sary Arka”电影院后面的广场以外的“社会和政治性质”的公共活动，是实施第2126号法律所必要，或者在多大程度上对提交人计划举办的活动采取这种措施与该目的相称。因此，委员会认为，在本案中，缔约国未能证明对提交人集会自由施加限制的必要性和相称性。缔约国也没有说明有关国家机关在“Sary Arka”电影院后面的广场上组织了哪些国家和地方的其他官方活动(见第6.3段)。

8.9 委员会注意到，提交人称，第167号决定具有歧视性，因为该决定只为非国家主办的群众活动化定了一个场所，而所有广场和公园都是国家举办群众活动的场所。委员会注意到缔约国的论点说，第167号决定不是基于政治理由的歧视性决定，所建议的“Sary Arka”电影院后面的广场也可用于相关的国家机关组织的国家和地方各级官方活动，以及有国家高级官员和阿拉木图领导人参加的其他活动。

8.10 委员会回顾，与会者应自由决定和平集会的目的，以推动公共领域的想法和所追求的目标，并了解人们在多大程度上支持或反对这些想法和目标。委员会注意到，对这类集会的限制不得是歧视性的，对集会时间、地点和方式的监管通常是内容中立的，如果有更多的限制余地，会影响到这些要素，当局有责任证明任何此类限制是合理的。[[19]](#footnote-20) 然而，委员会认为，在本案中，缔约国对提交人集会权利施加的限制与公共活动的性质直接相关，即它是由有关国家机关组织的正式活动还是由非国家主体组织的社会政治活动。

8.11 在缔约国没有对不同待遇作出任何解释的情况下，委员会认为，缔约国未能确定对提交人和平集会权施加的限制是基于合理和客观的标准，是为了追求《公约》规定的合法目标，因此，通过和执行第167号决定等于侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

8.12 委员会认定《公约》第二十一条得到违反，因此决定不单独审查提交人根据第十九条提出的申诉。

9. 委员会根据《任择议定书》第五条第4款规定行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

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，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当的赔偿，包括偿还她所承担的任何法律费用。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》第二条第二款之下的义务，缔约国应当审查其立法，以确保在缔约国可以充分享受《公约》第二十一条之下的表达自由权，包括组织和举行和平集会、会议、游行、抗议和示威的权利。

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，并承诺如侵权行为经确定成立，即予以有效的补救。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。还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。

1. \* 委员会第一二九届会议(2020年6月29日至7月24日)通过。 [↑](#footnote-ref-2)
2. \*\* 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、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、巴马里阿姆·科伊塔、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、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。 [↑](#footnote-ref-3)
3. 提交人是一位民间社会活动家。 [↑](#footnote-ref-4)
4. 原文中的Akimat相当于市长办公室(省、区、市政府的办公地点)。 [↑](#footnote-ref-5)
5. 按照1995年3月17日《和平集会、开会、游行、纠察、示威活动组织和实施程序法》，任何人组织和平集会，均应当在拟办活动开始之前至少10天，向当地行政机关提交申请，请求批准举办集会。一旦主办方获得举行和平集会的书面许可，就被认为获得了“批准”。所有在没有书面许可的情况下组织的和平集会都被认为是未经批准的活动，通过行政处罚对其组织者和参加者系统地追究责任。 [↑](#footnote-ref-6)
6. 根据阿拉木图阿尔马林斯克地区第二法院2012年6月19日的裁决，提交人为纪念扎瑙岑枪杀事件于2012年3月24日组织了所谓未经批准的会议。随后，她因违反关于组织和举行和平集会的法律而受到行政处罚。 [↑](#footnote-ref-7)
7. 原文中的Maslikhat相当于市议会，即哈萨克斯坦各地区选举产生的地方代议机关(地方政府)。 [↑](#footnote-ref-8)
8. 提交人的请求是一般性的，与她因第2.3段提到的集会而被处以罚款没有直接联系。 [↑](#footnote-ref-9)
9. 提交人在最初申诉中没有援引第十九条。 [↑](#footnote-ref-10)
10. 例如Korol诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第7.5段。 [↑](#footnote-ref-11)
11. 同上。 [↑](#footnote-ref-12)
12. Poplavny诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第8.4段。 [↑](#footnote-ref-13)
13. Turchenyak等人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第7.4段。 [↑](#footnote-ref-14)
14. 同上，以及CCPR/C/KAZ/CO/1, 第26段。 [↑](#footnote-ref-15)
15. CCPR/C/DZA/CO/4, 第45段。 [↑](#footnote-ref-16)
16. Turchenyak等人诉白俄罗斯，第7.5段。 [↑](#footnote-ref-17)
17. Sudalenko诉白俄罗斯(CCPR/C/113/D/1992/2010)，第8.5段。 [↑](#footnote-ref-18)
18. Stambrovsky诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1987/2010)，第7.6段；Pugach诉白俄罗斯(CCPR/C/114/D/1984/2010)，第7.8段。 [↑](#footnote-ref-19)
19. 欧洲安全与合作组织，《和平集会自由准则》，第70段。 [↑](#footnote-ref-20)