



人权事务委员会

第 2137/2012 号来文

委员会第一一二届会议通过的意见(2014 年 10 月 7 日至 31 日)

提交人:	Bakhytzhana Toregozhina (无律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2010 年 6 月 30 日(首次提交)
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 于 2012 年 3 月 14 日转交缔约国(未作为文件印发)
意见的通过日期:	2014 年 10 月 21 日
事由:	因违反行政法规被捕和被定罪, 以及因举办大众艺术活动被处以罚款
程序性问题:	证据不足
实质性问题:	任意拘留、行动自由、言论自由、结社自由
《公约》条款:	第九、十二、十九和二十一条
《任择议定书》条款:	第二和第五条



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款在第一一二届会议上

通过的关于

第 2137/2012 号来文的意见*

提交人： Bakhytzhana Toregozhina (无律师代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 哈萨克斯坦

来文日期： 2010 年 6 月 30 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，
于 2014 年 10 月 21 日举行会议，

结束了 Bakhytzhana Toregozhina 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 2137/2012 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料，

通过了如下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款作出的意见

1. 来文提交人 Bakhytzhana Amangalivna Toregozhina 系哈萨克斯坦公民，生于 1962 年 3 月 23 日。提交人声称因哈萨克斯坦侵犯了她根据《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 1 款、第十二条第 1 款、第十九条和第二十条应享有的权利而成为受害者。¹ 提交人无律师代理。

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚赫·本·阿舒尔、克里斯蒂娜·沙内、哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、科内利斯·弗林特曼、赞克·扎内莱·马约迪纳、杰拉尔德·纽曼、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、马戈·瓦特瓦尔、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利、尤瓦·沙尼、费边·奥马尔·萨尔维奥利、安雅·塞伯特-佛尔、安德烈·鲍尔·兹勒泰斯库、莱兹赫里·布齐德和迪鲁杰拉尔·西图辛格。

¹ 《任择议定书》自 2009 年 9 月 30 日起对哈萨克斯坦生效。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是非政府组织“Ar. Rukh. Khak”的负责人。2010年3月11日，为纪念“公民抗命日”，该组织在圣雄甘地纪念碑举办了一次大众艺术活动，旨在引起公众对道德领导问题的关注，宣传人文主义、民主、社会公正和道义等品质。活动期间，政府没有干预，但是在2010年3月16日中午，20名警察进入提交人办公室将其逮捕。提交人被告知，根据《行政诉讼法》第620条，她将被拘留48小时，该条允许出于终止行政违规行为的目的实施行政拘留。提交人声称逮捕不合法，因为她在办公室被逮捕时并未从事任何违法活动。提交人指出，她于2010年4月2日就逮捕的合法性问题向总检察长办公室提出申诉，该办公室将申诉转交了内政部公共安全司。

2.2 2010年3月16日，阿拉木图区域间专门行政法院判处提交人未经许可组织公共活动的罪名成立，罚款56,520坚戈。提交人指出，法院判决称她未经许可举办公民集会，但是她主张，鉴于《哈萨克斯坦共和国组织和举行和平集会、聚会、游行、抗议和示威法》第2条中没有提到大众艺术活动，她无需征得当局的同意。

2.3 2010年3月26日，提交人就一审判决向阿拉木图上诉法院提出上诉，2010年4月6日上诉被驳回。2010年5月17日，提交人向总检察长办公室提出请求，要求对其判决进行监督复审，但于2010年6月21日被驳回。

2.4 提交人还指出，她领导的组织曾于2010年1月12日向阿拉木图市副市长提交了一份活动日程安排，供其批准。阿拉木图青年政策部在2010年1月21日的信中答复称，根据《公共社团法》第4条，国家机关不得非法干预社团的工作。提交人主张，据此，阿拉木图市市长无权批准非政府组织安排的活动。她认为，作为非政府组织的负责人，她有权按照本组织的章程安排活动，而无需征求官方许可。提交人主张，她已用尽所有可获得和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，因组织大众艺术活动而逮捕她并定罪侵犯了她依据《宪法》以及《公约》第九条第1款、第十二条第1款、第十九条和第二十一条应享有的权利。

3.2 提交人指出，对她实施逮捕违反了《公约》第九条，因为她被告知拘留依据是《行政诉讼法》第620条，该条允许出于终止行政违规行为的目的实施行政拘留，但是她在被捕时并未做出任何违反行政法规的行为。

3.3 提交人指出，通过举办大众艺术活动，她是在表达自己的意见，这是《公约》第十九条规定的权利。提交人主张，起诉她在法律上的理由似乎是违反了组织和举办集会的规定，事实上则是因为她的公开表演涉及政治问题，即哈萨克民

众对政客信任的程度。她主张,《公约》第十九条第 2 款保护言论自由;包括个人有权批评或公开评价政府而无需担心受到干扰或惩罚;² 而她却因为以艺术方式行使表达意见的权利而遭到惩罚。在这种情况下,基于她的表演对她实施非法拘留、审判、定罪和刑罚以及威胁她如有再犯将受到类似处罚,都构成了对其言论自由的限制。

3.4 提交人指出,上述限制不符合《公约》第十九条第 3 款,其中规定,虽然可以对言论自由权有所限制,但是这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需:(a) 尊重他人的权利或名誉;或(b) 保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德。提交人称,缔约国在解释这些例外情况时指出,这类限制不得“扼杀权利本身”,³ 且任何限制“必须通过正当理由的严格检验”。⁴ 根据委员会的判例,对言论自由权的合法限制必须:(a) 由法律规定;(b) 是为保护列明的目的之一;且(c) 对于实现该目的确有必要。⁵ 提交人称,委员会一贯主张“缔约国必须明确地说明提交人的行为对任何一项所列目的造成怎样的威胁”,⁶ 还称,就她的案件而言,对言论自由权的限制并不是出于国家安全或保护他人权利或名誉的需要。如果确实是因为威胁国家安全而实施限制,缔约国应提供详细理由,并说明威胁的确切性质。提交人进一步指出,她的表演可能反映了哈萨克民众对政府官员的不信任;这一问题一直是哈萨克斯坦公众讨论的焦点;因此政府不能声称对其言论自由的限制是为了保护他人的权利或名誉。她说,即使缔约国证明了限制有合法目的,缔约国还需要证明采取的行动对于保护该目的确有必要。⁷ 提交人称,委员会一直主张,“必要性意味着相称性,即对言论自由的限制程度必须与该限制所要保护的價值相称”。⁸ 由于缔约国没有通过法院判决明确解释限制提交人的言论自由保护了怎样的价值,因此对她实施的行政制裁构成了对《公约》第十九条第 2 款保护的言论自由权的限制。提交人主张,鉴于《公约》第十九条第 3 款所列严格的例外情况不适用于她的案件,因此上述限制违反了《公约》。

3.5 提交人指出,在她的案件中,对她定罪和实施行政制裁是因为她未经当地政府允许举办了公众集会。她说,在这种情况下,对她定罪以及威胁如有再犯可

² 见第 1128/2002 号来文, *Marques de Morais 诉安哥拉*, 2005 年 3 月 29 日通过的意见, 第 6.7 段。

³ 见委员会关于见解和言论自由的第 10(1983)号一般性意见, 第 4 段。

⁴ 见第 628/1995 号来文, *Park 诉大韩民国*, 1998 年 10 月 20 日通过的意见, 第 10.3 段。

⁵ 见第 926/2000 号来文, *Shin 诉大韩民国*, 2004 年 3 月 16 日通过的意见, 第 7.3 段。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

⁸ 见 *Marques de Morais 诉安哥拉*(上文脚注 2), 第 6.8 段。

能施加类似处罚构成了对其集会自由的限制。她认为，上述限制不符合《公约》第二十一条。

3.6 提交人注意到，根据委员会的判例，对集会自由权的任何限制都必须属于《公约》第二十一条允许的限制范围。⁹ 提交人指出，要求在举办任何公共活动前事先征得当地政府的许可构成了对集会自由权的限制。提交人还指出，根据《哈萨克斯坦共和国组织和举行和平集会、聚会、游行、抗议和示威法》，举行露天公众集会必须提前至少 10 天向当地政府(市长)提出申请，必须至少在五天前得到许可。提交人进一步指出，法院判决没有说明限制她的集会自由保护了怎样的价值，因此，对她实施的行政制裁构成了对《公约》第二十一条保护的集会自由权的限制。

缔约国关于案情的意见

4.1 2012 年 5 月 31 日，缔约国称，阿拉木图区域间专门行政法院于 2010 年 3 月 16 日根据《哈萨克斯坦共和国行政诉讼法》第 373 条第 3 款对提交人定罪和判刑，处以 56,520 坚戈的罚款，阿拉木图市级法院 2010 年 4 月 6 日在上诉判决中维持原判。缔约国简要复述了法院判决的内容。

4.2 缔约国忆及《公约》第十九条第 3 款和第二十一条的规定。缔约国称，提交人关于缔约国侵犯她在《公约》第九条第 1 款、第十九条第 2 款和第二十一条第 1 款下权利的指控没有证据。缔约国称，1997 年 3 月 17 日第 2126 号《哈萨克斯坦共和国组织和举行和平集会、聚会、游行、抗议和示威法》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，并做出了某些限制。该法第 2 条规定，举行集会、聚会、游行、抗议或示威必须向当地行政机关提出申请。第 3 条规定，申请应包含法律规定的所有要素，并且至少在活动计划之日 10 天以前提出。提交人没有向行政机关提出申请，更没有得到肯定的答复。因此，提交人声称她在《公约》第十九和二十一条下的权利遭到侵犯是没有证据的，因为她行使这些权利即违反了法律施加的限制。

4.3 缔约国进一步指出，根据《行政诉讼法》第 618 条，为确保案件诉讼程序以及时和正确的方式进行，且判决得到执行，可以针对个人采取某些措施，包括行政拘留。对提交人的行政拘留是依法进行的，是为了确保案件诉讼程序的进行。因此，缔约国认为提交人关于《公约》第九条第 1 款所载权利遭到侵犯的指控证据不足。

提交人关于缔约国意见的评论

5.1 2012 年 7 月 4 日，提交人指出，缔约国在反驳她依据《公约》第十九条提出的指称时援引了该条第 3 款所载规定。提交人称这些规定不适用于她的案件，

⁹ 见第 412/1990 号来文，Kivenmaa 诉芬兰，1994 年 3 月 31 日通过的意见。

因为缔约国未能解释提交人如何侵犯了他人的权利或名誉，或是如何危害到国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。提交人称，她没有冒犯任何政府官员，因为她没有针对任何个人发表有损他们名誉的攻击性言论；该大众艺术活动只持续了 10 分钟，以和平的方式进行，没有威胁到哈萨克斯坦的公共秩序或国家安全。她强调，她不是因为危害他人的权利或名誉、国家安全、公共秩序或公共卫生或道德而被定罪，而是因为未经政府允许举办公共活动而被定罪。

5.2 关于她根据《公约》第二十一条提出的指控，提交人强调她在三名同事的协助下举办了大众艺术活动；该活动面向圣雄甘地公园内圣雄甘地纪念碑附近的游客。活动吸引了 15 人观看，大多数为记者和警察。提交人主张，该活动不构成游行、抗议或示威，因此无需事先征得政府批准。她进一步指出，哈萨克斯坦政府对“和平集会”定义的解释超出了 1997 年 3 月 17 日法律规定的范畴，将大众艺术活动、快闪、甚至是个人的抗议行为都包括在内。因为这一宽泛的解释，公共场所的每一项行为都被定性为非法公共集会，并以未经政府允许举办公共集会为由追究组织者的行政责任，这违反了《公约》。

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，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项，已断定同一事件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，缔约国没有质疑本案的可受理性，也没有提供资料说明可获得和有效的补救办法。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，委员会可审议本来文。

6.4 委员会注意到，提交人声称缔约国以违反行政法规为由逮捕她侵犯了她在《公约》第十二条第 1 款下的权利。鉴于这方面没有任何其他相关信息，委员会认定，提交人没有出于可受理目的充分证实该指控。因此，委员会认定，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

6.5 关于提交人声称缔约国逮捕她侵犯了她在《公约》第九条第 1 款下的权利，委员会注意到，缔约国称，根据《行政诉讼法》第 618 条，逮捕是合法的。不过，委员会注意到，这提出了逮捕的任意性问题。因此，委员会认为提交人根据第九条第 1 款提出的指称为受理目的得到了充分证实，宣布可以受理。委员会还认为，提交人为受理目的充分证实了根据《公约》第十九条和第二十一条提出的指称。因此，委员会宣布这些申诉可以受理，并着手审议案情。

审议案情

7.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，基于各当事方提出的所有资料审议了本来文。

7.2 关于提交人根据《公约》第九条提出的指称，委员会注意到，当事方关于逮捕的法律依据存在争议，但是关于 2010 年 3 月 16 日警方进入提交人办公室将其逮捕这一事实没有争议。委员会忆及，实施的逮捕要符合第九条第 1 款不仅必须合法，还需要在任何情况下都是合理和必要的。¹⁰ 委员会注意到，缔约国没有提供任何理由，说明为何根据《行政诉讼法》逮捕提交人是合理且必要的。委员会认为，缔约国没有说明为何有必要拘留提交人。有鉴于此，委员会认为对提交人的拘留不合理，违反了《公约》第九条第 1 款。

7.3 委员会注意到，提交人声称政府侵犯了她在《公约》第十九条下的权利。委员会掌握的资料显示，提交人因为没有事先征得当地行政机关同意便组织和参加大众艺术活动而被捕，继而被定罪和处以罚款。委员会认为，政府的上述行为妨碍了提交人的言论自由权以及传递各种消息和思想的自由，这些权利受到《公约》第十九条第 2 款的保护。

7.4 委员会接下来要审议对提交人传递消息和思想的自由的限制是否符合《公约》第十九条第 3 款规定的任何一项标准。在这方面，委员会回顾第 34 号一般性意见，在该意见中，委员会除其他外指出，言论自由是任何社会所必不可少的，是每一个自由和民主社会的基石。¹¹ 委员会指出，第十九条第 3 款允许对传递消息和思想的自由加以限制，但是限制仅限于法律规定的情况，而且必须是出于下列目的所必需的：(a) 尊重他人的权利或名誉；(b) 保护国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。最后，对言论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干扰性最低，并且与希望保护的利益相称。¹²

7.5 委员会指出，在本案中，拘留提交人并处以高额罚款让人严重怀疑对提交人权利的限制的必要性和相称性。委员会进一步指出，缔约国没有提出任何具体理由，证明依据《公约》第十九条第 3 款对提交人施加的限制的必要性。¹³ 此外，缔约国没有证明选择采取的措施是最不具干扰性的，或是与希望保护的利益相称。委员会认为，鉴于本案的情况，虽然对提交人的限制以国内法为基础，但

¹⁰ 见第 305/1988 号来文，Van Alphen 诉荷兰，1990 年 7 月 23 日通过的意见，第 5.8 段；以及第 631/1995 号来文，Spakmo 诉挪威，1999 年 11 月 5 日通过的意见，第 6.3 段。

¹¹ 见委员会关于见解和言论自由的第 34(2011)号一般性意见，第 2 条。

¹² 同上，第 34 段。

¹³ 见第 1604/2007 号来文，Zalesskaya 诉白俄罗斯，2011 年 3 月 28 日通过的意见，第 10.5 段。

是没有证明根据《公约》第十九条第 3 款设定的条件，限制是合理或相称的。因此，委员会认定缔约国侵犯了提交人在《公约》第十九条第 2 款下的权利。¹⁴

7.6 关于提交人根据《公约》第二十一条提出的指称，委员会同样认为缔约国没有证明对提交人权利的限制，即拘留提交人并处以高额罚款是保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德，或是保护他人权利和自由所必需的。因此，委员会认定，现有事实表明提交人在《公约》第二十一条下的权利遭到了侵犯。¹⁵

8. 人权事务委员会依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款行事，认为现有事实表明哈萨克斯坦侵犯了提交人在《公约》第九、十九和第二十一条下的权利。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救，包括对其定罪进行复审并予以适当赔偿，包括偿还一切法律费用。缔约国还有义务避免今后再次发生类似侵权行为。缔约国还应审查国内法律，特别是适用于本案的《哈萨克斯坦共和国组织和举行和平集会、聚会、游行、抗议和示威法》，以确保在缔约国内充分享有《公约》第十九和二十一条规定的权利。

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》第二条规定，缔约国也已承诺确保其境内所有受其管辖的个人均享有《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，还请缔约国公布委员会的《意见》，翻译成缔约国的官方语言并广泛分发。

¹⁴ 见第 927/2000 号来文，Svetik 诉白俄罗斯，2004 年 7 月 8 日通过的意见，第 7.3 段；以及第 1009/2001 号来文，Shchetko 诉白俄罗斯，2006 年 7 月 11 日通过的意见，第 7.5 段。

¹⁵ 见 Zalesskaya 诉白俄罗斯(上文脚注 13)，第 10.6 段。