



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
2688/2015 号来文的意见* **

提交人:	Bakhytzhana Toregozhina(没有律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2013 年 12 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, 于 2015 年 11 月 2 日转交缔约国; 根据委员会议事规则第 93 条作出的决定, 于 2015 年 11 月 24 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2021 年 3 月 25 日
事由:	阻止提交人向纪念碑献花表达观点
程序性问题:	用尽当地救济; 证据不足
实质性问题:	公正审判权; 表达自由权
《公约》条款:	第十四条第一、第二和第三款(辰)项、第十九条
《任择议定书》条款:	第二、第三条和第五条第二款(丑)项

1.1 来文提交人, Bakhytzhana Toregozhina, 系哈萨克斯坦国民, 1962 年出生。她声称缔约国侵犯了她依据《公约》第十四条第一、第二和第三款(辰)项、第十九条享有的权利。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

* 委员会第一三一届会议(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议: 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·亚兹·本·阿舒尔、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·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、根提安·齐伯利。



1.2 2016年3月16日，委员会根据议事规则第93条第1款，通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定一并审查来文可否受理和实质问题。

提交人陈述的事实

2.1 提交人指出，12月16日是哈萨克斯坦独立日，也是该国主要的国定假之一，在这一天举行了许多文化政治活动和集会。2011年的那一天，来自扎瑙津市的石油工人聚集在一个广场上，伸张他们说被当局侵犯的权利。当局以武力驱散示威，对和平抗议者使用武器和实弹，一些参与者受伤，一些被打死。

2.2 提交人被这些事件深为触动。她补充说，她领导捍卫人权和自由的非政府组织 Ar.Rukh.Khak。提交人也是“脸书”上一个关注政府对抗议者使用实弹的团体的成员，她决定为受害者组织一次纪念活动。该小组计划在哈萨克斯坦各地的许多地点献花并默哀一分钟。提交人提出申请允许举行这一公开活动。

2.3 2012年11月20日，提交人收到市长的答复，表示她在2012年12月16日在独立纪念碑摆放鲜花无需申请许可。她还收到阿拉木图市警察局2012年12月13日的另一封信，通知她已审查了她的申请，当天将采取额外的安全措施，以防止“违反公共秩序”。提交人在社交媒体上发起了一场运动，邀请社会活动家前来纪念扎瑙津抗议活动中死去的受害者。

2.4 2012年12月15日上午11时左右，当提交人离开家时，她被警察拘留。她随后得知，她的行为被解释为组织示威。同一天，她被带见法院，根据《哈萨克斯坦行政犯罪法》第373(3)条¹被判行政违法，因此，她被判处15天的行政拘留。提交人说，她得到了许可，并通知当局她打算在纪念碑前献花。然而，她还没来得及做这些事情就被逮捕了。提交人说，她没有计划组织示威，只是在公共场所的纪念碑前献花。

2.5 提交人说，对她的定罪是根据证人 S.S.的书面陈述，说她看到提交人散发传单，呼吁每个人参加示威。提交人否认曾分发过任何东西。由于证人的陈述只是被读入录音，证人不在场，提交人无法对陈述进行交叉质证或提出质疑。提交人坚持认为，法院早在审理之前就认定她有罪，并在没有研究证据和没有离庭审议的情况下宣布了判决。

2.6 提交人就判决向阿拉木图市法院提出上诉，除其他外，声称一审法院侵犯了她根据《公约》第十四条和第十九条享有的权利。提交人辩称，她得到了举行这次活动的许可，她没有要求举行公共示威。此外，她申诉说，在拘留期间，她被关在极其寒冷的牢房里，没有遵守“卫生要求”，食物质量很低。法院于2012年12月21日驳回了她的上诉，称提交人只被允许献花，并被警告要遵守宣布的活动目的。

2.7 提交人认为，参加她组织的活动的人遵守了市长给予许可的条件，即2012年12月16日从中午至下午1点向独立纪念碑献花，并默哀片刻。然而，法院判定她组织未经授权的示威。法院根据捏造的证据得出这一结论。提交人要求哈萨克斯坦检察长办公室复审判决，该办公室于2013年2月7日驳回了她的申诉。提交人辩称，她已用尽一切可用和有效的国内补救办法。

¹ 据提交人称，《刑法》第373条第3款规定如下：“违反关于组织和举行和平集会、会议、抗议、纠察和示威的秩序”。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了她受《公约》第十四条第一款保护的由独立法庭进行公平审理的权利。提交人还声称，在她的案件中，违反了《公约》第十四条第二款保障的无罪推定，因为法院预先确定了案件的结果，在没有听取她的论点的情况下将她定罪，甚至未经离庭审议就宣布了裁定。她辩称，她根据第十四条第三款(戊)项享有的权利也受到侵犯，因为没有邀请指证她的人参加审判，因此提交人没有机会询问她。

3.2 提交人认为，她被拘留时没有做任何非法的事情，警方和法院都没有提供限制她表达自由的任何正当理由，上述情况构成对她在第十九条下的权利的侵犯。她指出，法院在裁决中没有提到《公约》的规定。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2016年1月22日，缔约国对来文的可受理性提出质疑。尽管提交人于2012年12月16日被允许献花，但她开始通过互联网邀请其他人参加未经授权的活动。阿拉木图市警察局收到了S.S.声称她看到提交人散发传单，邀请人们参加活动。

4.2 如果申诉不属于《公约》的范围，提交委员会的来文可被视为不可受理。提交人认为，她在《公约》第十四条下的权利受到侵犯，但没有具体说明哪些权利。此外，提交人未能就可否受理问题证实她根据《公约》第十四和第十九条提出的申诉。从委员会的既定判例可以看出，² 在一些案件中，委员会得出结论认为，某一提交人根据第十四条第一和第三款(丁)-(戊)项提出的申诉没有得到充分证实，因此这些案件被认为不可受理。

4.3 缔约国表示，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。它指出，其立法规定了对行政案件判决进行监督复审的可能性：总检察长或其副手必须向最高法院提出复审请求。缔约国称，来文提到的司法行为没有在最高法院受到质疑。提交人确实向检察官办公室提出了申诉，但她收到的答复是由副检察长发出的。因此，她有权请总检察长本人作进一步审查。“仅仅怀疑”某一补救办法无效并不能免除提交人用尽该补救办法。³ 缔约国报告说，监督复审法院已采取行动，如2015年4月29日的决定。最高法院监督小组还决定将阿拉木图市法院2014年3月14日的裁决和最高上诉法院2014年5月20日的裁决视为非法。在后一项裁决中，最高法院指出，两人在其公寓内组织的绝食并非非法，并要求阿拉木图市长纠正所发生的侵权行为。缔约国认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，由于未用尽现有的国内补救办法，来文不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在2016年2月1日的评论中指出，2012年12月16日举行的向纪念碑献花活动是一项计划好的和平行动，她得到了许可。然而，她在活动开始之前就早早地被逮捕了，当局声称她计划举行未经授权的活动，这没有任何证据。提

² 缔约国指的是“E.Z.诉哈萨克斯坦”案(CCPR/C/113/D/2021/2010)。

³ 缔约国指的是“T.K.诉法国”案，第220/1987号来文。

交人被处以 15 天的行政逮捕。同时，提交人的朋友在那天能够毫无问题地献花。

5.2 缔约国坚持认为，举行公共活动需要许可。提交人提到委员会的判例，根据该判例，这种要求违反了《公约》。⁴ 缔约国在答复中未能解释为什么拒绝履行其通过的基于国际人权标准的义务。

5.3 阿拉木图市长限制举行和平集会的权利。例如，允许政府机构在共和国广场举行正式活动，但要求非政府组织在“Sary-Arka”电影院后面的广场举行活动。法院一贯支持政府的立场，不根据国际人权法进行分析。

5.4 缔约国关于提交人可以再次向总检察长办公室提出上诉的说法同样没有说服力。事实是，向该办公室提出的上诉是无效的，委员会的判例也证实了这一点。尽管如此，提交人还是向阿拉木图检察官办公室和哈萨克斯坦检察长办公室提出了监督复审上诉；这两项请求均被拒绝。提交人请委员会将她的申诉考虑为可予受理，并认定违反了相关条款。

缔约国关于可否受理的进一步意见和关于实质问题的意见

6.1 缔约国在 2016 年 7 月 19 日的意见中重申以前阐明的立场。提交人被指控并被判犯有行政罪行，并被判处 15 天的行政逮捕。虽然提交人请求当局允许她献花，但她利用互联网邀请其他人参加未经授权的活动。她所传播的一些信息如下：“请于 12 月 16 日中午到阿拉木图共和国广场来”；“我们牢记热托克桑的英雄，我们牢记在扎瑙津死去的人”；“你对如何动员人们参加活动有什么想法吗？”此外，证人 S.S.提交了一份书面陈述，说她看到提交人散发传单，邀请人们参加 2012 年 12 月 16 日的活动。

6.2 缔约国认为，这种公共活动需要组织者提出许可请求。此类请求必须在实际活动前 10 天内向地方当局提出。组织者在请求中必须注明目的、时间、地点、参加人数、组织者姓名和活动期间负责安全的人员姓名。然而，提交人没有提出这一请求，她的行为被确凿地视为违反《行政犯罪法》第 373(3)条，该条对公共活动的举行和组织作出了规定。

6.3 此外，缔约国认为，提交人未能证实她根据《公约》第十四条提出的申诉。从记录中可以明显看出，缔约国向她提供了法律和条例规定的所有权利。法庭决定没有必要传唤证人 S.S.出庭作证，这是正确的。

6.4 提交人也未能证实她根据《公约》第十九和第二十一条提出的申诉。现行条例，如申请批准举行公共活动的 10 天规则，保护公共秩序，包括组织者和参加计划活动的人的生命和健康。地方当局通过了 200 多项条例，确定了 500 多个此类活动的地点和 340 多条和平示威路线。如果由于各种原因无法在要求的日期和时间举行活动，地方当局提供替代解决办法。

6.5 《公约》第十九条还规定了可允许的限制。缔约国称，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，在纽约市，需要在计划举行活动前 45 天提出申请，并须注明活动的确切路径。如果所要求的地点不可接受，城市当局有权改变活动地点。其他当局，如瑞典当局，有

⁴ 提交人指的是“Toregozhina 诉哈萨克斯坦”案(CCPR/C/112/D/2137/2012)。

一个以前被禁止的组织的黑名单。在法国，地方当局有权禁止任何示威，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，当局有权实行临时禁令，只有在得到警察的许可后，才允许街头活动。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，一概必须获得当局允许。在 2012 年 3 月 16 和 17 日的会议上，通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)同意，关于规范公共活动的“某些问题”必须由地方当局斟酌决定。

6.6 因此，缔约国认为，它通过了符合国际标准和其他国家做法的关于和平集会的法律和条例。其公民自由和广泛地行使和平集会权。2012 年至 2015 年期间，就各种社会、经济和政治问题举行了 130 次公共活动。提交人被起诉不是因为表达意见，而是因为组织她没有获得许可的非法示威。缔约国请委员会依据《任择议定书》第二、第三和第五条，认定来文不可受理且没有根据。

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，缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法，因为她没有最后利用最高法院监督复审的可能性和修改司法裁决的可能性。委员会回顾其判例，即向检察官办公室提出请求，要求对已生效的法院裁决进行复审，这取决于检察官的酌处权，是一种特殊的补救办法。因此，缔约国必须证明有一种合理的可能性，即按本案案情，这种请求将会提供一种有效的补救。⁵ 委员会注意到，提交人向阿拉木图检察官办公室和哈萨克斯坦总检察长办公室提出了对行政拘留进行监督复审的请愿，这些请愿被驳回。委员会认为，缔约国未充分证明向检察当局提出进一步的监督复审上诉，对提交人的案件会是一种有效的补救办法。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议本来文。

7.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第一、第二款和第三款(辰)项提出的申诉，即缔约国侵犯了她由独立法庭进行公平审讯的权利，她被推定无罪的权利，以及她讯问或已讯问对方证人并在与对方证人相同的条件下为己方证人获得出庭和受讯问的权利。然而，委员会认为，提交人没有就可受理问题充分证实这些申诉，而且根据各方的意见，提交人在向阿拉木图市法院提出的上诉中没有根据第十四条第一、第二款和第三款(辰)项提出申诉。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，这些申诉不可受理。

7.5 委员会注意到缔约国的意见，即来文根据《任择议定书》第三条不可受理，因为提交人未能根据《公约》地十九条充分证实她的申诉。然而，在没有收到任何其他材料的情况下，委员会认为，提交人为可否受理的目的充分证实了她关于

⁵ “Suleymenova 诉哈萨克斯坦”案(CCPR/C/126/D/2416/2014)，第 8.3 段；“Toregozhina 诉哈萨克斯坦”案(CCPR/C/126/D/2311/2013)，第 7.3 段；和“Insenova 诉哈萨克斯坦”案(CCPR/C/126/D/2542/2015-CCPR/C/126/D/2543/2015)，第 8.3 段。

违反《公约》第十九条的申诉。因此，委员会宣布来文的这一部分可以受理，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，提交人声称，对她的逮捕和随后 15 天的行政拘留等同于限制了她传递信息和思想的权利，这不符合《公约》第十九条第三款。委员会还注意到，提交人声称，就《公约》而言，这种限制不能被认为是合法的，因为法院从未解释为什么她被逮捕并被阻止向纪念碑献花。委员会还注意到缔约国称，处罚是根据市政条例实施的，它关于公共活动的法律规定符合《公约》第十九条第三款。因此，委员会必须确定，根据《公约》第十九条第三款，对提交人的行政拘留——构成对提交人表达自由权的限制——是否合理。

8.3 委员会提及第 34 号一般性意见(2011 年)第 2 段，其中指出，意见自由和表达自由是人的全面发展不可或缺的条件。它们对任何社会都至关重要，是每个自由和民主社会的基石。《公约》第十九条第三款允许某些限制，但必须依法规定，并为以目的所必要：(a) 尊重他人的权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序、或者公共卫生或道德。⁶ 对表达自由施加的所有限制必须是“依法规定的”，只能根据第十九条第三款规定的理由之一施加限制，而且必须符合必要性和相称性的严格标准。相称原则不仅必须在制定限制的法律中得到尊重，而且在行政和司法当局适用法律时也必须得到尊重。⁷ 当缔约国援引限制表达自由的正当理由时，它必须以具体和个性化的方式证明对第十九条第三款所列任何理由的威胁的确切性质导致它限制言论自由，以及所采取的具体行动的必要性和相称性，特别是通过在表达和威胁之间建立直接和紧密关联。⁸

8.4 委员会注意到，缔约国笼统地声称，其法律授权的对表达自由的限制与《公约》第十九条第三款的措辞相一致，对提交人的处罚是由国家法律规定的，但缔约国没有就作为限制提交人表达自由依据的法律条款是否符合《公约》第十九条第三款规定的必要性和相称性标准提出任何论点。⁹ 缔约国也没有解释行政和司法当局在本案中是如何考虑这些标准的。因此委员会认为，缔约国未能按《公约》第十九条第三款所列，证明对提交人 15 天的行政拘留是必要的，并且与追求的合法目的相称。委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条享有的权利遭到了侵犯。

9. 委员会根据《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》第十九条享有的权利。

10. “根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务为提交人提供有效的补救。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

⁶ 另见第 34 号一般性意见(2011 年)，第 28-29 段。

⁷ 同上，第 34 段，引用第 27 号一般性意见(1999 年)，第 14 段。

⁸ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 35-36 段。

⁹ 另见“Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦”案(CCPR/C/95/D/1334/2004)，第 8.4 段。

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。

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《公民及政治权利国际公约》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。
