

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
4 February 2014
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1839/2008 号来文

委员会第一〇九届会议(2013 年 10 月 14 日至 11 月 1 日)通过的意见

提交人: Aleksandr Komarovsky(无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2008 年 8 月 7 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, 2008 年 12 月 10 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见的通过日期: 2013 年 10 月 25 日

事由: 言论自由; 和平集会

程序性问题: 用尽国内补救办法; 申诉证实程度

实质性问题: 无理限制言论自由及和平集会自由

《公约》条款: 第十九条(第 2 款)和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条(第 2 款(丑)项)

GE.14-40603 (C) 240214 250214



* 1 4 4 0 6 0 3 *

请回收



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 款在第一〇九届会议上

通过的关于

第 1839/2008 号来文的意见*

提交人: Aleksandr Komarovsky(无律师代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 白俄罗斯
来文日期: 2008 年 8 月 7 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 2013 年 10 月 25 日举行会议，

结束了 Aleksandr Komarovsky 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 1839/2008 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，

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了如下：

意见：

1. 提交人是 Aleksandr Komarovsky，白俄罗斯国民，生于 1942 年。他声称自己是受害者，白俄罗斯侵犯了他在《公民权利和政治权利国际公约》第十九条(第 2 款)和二十一条之下的权利。¹ 提交人没有律师代理。

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生，瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪娜女士、吉舒·帕萨尔德·马塔的恩先生、杰拉尔德·L·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特佛尔女士、尤瓦尔·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

¹ 《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。

提交人陈述的事实

2.1 2008年2月8日，提交人与另外三人一道向佐迪诺市行政委员会提出请求，要求准许在白俄罗斯人民共和国成立90年之际，于2008年3月23日在佐迪诺文化公园入口处附近举行一次会议，随后举行一次街头游行和一场音乐会。会议及活动将在下午3点至6点举行。

2.2 2008年2月21日，佐迪诺市行政委员会向包括提交人在内的申请人告知，2008年3月22日和23日将在佐迪诺的中心街道举行第二十五届全国马拉松比赛。因为没有提供其他解释，所以提交人继续作和平会议的准备。2008年3月17日，行政委员会发出一份命令，宣布因为举办第二十五届全国马拉松比赛，所以不允许在2008年3月23日举行会议和随后的街头游行及音乐会。

2.3 2008年3月19日，提交人和另外三名组织者向佐迪诺市行政委员会告知，他们决定取消计划的活动。他们还表示，他们正在讨论在SITI购物中心门前、在GRES商店所在地、在爱国者母亲一库普里亚诺娃雕像前，或在任何其他不干扰马拉松比赛的场地举行和平会议的可能性。

2.4 2008年3月20日，佐迪诺市行政委员会告知组织者，委员会不能审查组织者2008年3月19日的请求，因为该请求不符合《群众活动法》的要求。提交人和其他组织者获悉，如果他们在2008年3月23日举行会议，该会议将被视为未经批准的群众活动。

2.5 提交人及其他组织者决定不在2008年3月23日举行活动。然而，为了通知那些知道2008年3月23日活动场所的人活动已取消，提交人和其他的组织者与3月23日下午3时来到佐迪诺文化公园，在那里遇到10到15人。随后很快有更多人到达。提交人与聚集起来的人决定纪念在为国家奋斗的战争中牺牲的英雄，并在英雄永垂不朽纪念碑脚下献花。据提交人称，纪念和献花不属于具有政治、社会或经济性质的群众活动，要开展这类活动无需取得批准。

2.6 约由20人组成的人群缓慢地走向纪念碑；一些较年轻的人举着白俄罗斯历史上使用的国旗和欧洲联盟的旗帜。在附近旁观的一些警察注意到这些旗帜，便命令他们立即收起旗帜。警察没有向提交人下达任何命令，他和人群的其他人一起到达纪念碑、献花并释放红色和白色的气球。这些行为约持续了5分钟。

2.7 当人们开始离开时，有警察靠近提交人并将他带到警察局。他被询问有关会议的情况，他一直到次日上午都被关押在警察局。2008年3月24日，明斯克区佐迪诺市法院作出裁决，声明提交人举办了未经许可的群众活动，命令将他行政拘留7天。2008年3月25日，提交人就市法院的裁决，向明斯克区法院提出上诉，但区法院于2008年4月8日维持下一级法院的裁决。2008年5月16日，提交人就区法院的裁决，向最高法院提出上诉，2008年6月28日，他的上诉以缺乏依据为由被驳回。

申诉

3. 提交人声称缔约国违反了他在《公约》第十九条(第 2 款)和第二十一条之下的权利, 他因于 2008 年 3 月 23 日参加一次集会和表达意见而受到拘留和惩罚。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2009 年 2 月 19 日, 缔约国对来文可否受理提出质疑, 声称提交人没有用尽国内补救办法。缔约国回顾, 2008 年 3 月 24 日佐迪诺市法院作出判决指出, 根据《行政犯罪执行程序法规》第 23.34 条第 2 款, 提交人犯了一项行政罪行, 因为他无视有关组织和举办会议及街头游行活动的既定程序, 所以对他处以 7 天行政拘留。经过上诉, 明斯克区法院于 2008 年 4 月 8 日确认这一裁决。最高法院副院长于 2008 年 6 月 28 日撤销了提交人的进一步上诉。

4.2 缔约国注意到, 提交人向最高法院的上诉从未经过最高法院院长的审查。缔约国解释说, 根据行政法的条款, 提交人可就佐迪诺市法院的裁决, 向最高法院院长上诉, 他还可以就较低一级法院的裁决, 要求总检察长向最高法院提出抗议。根据《行政犯罪执行程序法规》第 12.11 条第 3 款和 4 款, 针对行政诉讼程序范畴内已生效的裁决提出的申诉(抗议)可在 6 个月期限内进行复审, 超过该期限之后提交的申诉不能复审。提交人就国家法院的裁决向检察长办公室提出申诉, 但是, 因为提交人未能支付所需费用, 所以裁决未得到审查。鉴于上述 6 个月的期限已过, 提交人向国家法院提交的关于他犯有行政罪行裁决的申诉无法接受复审。缔约国指出, 提交人没有用尽所有可用的国内补救办法, 并坚持指出, 这些补救办法是可用和有效的。

4.3 缔约国进一步指出, 《行政犯罪执行程序法规》中规定了监督审查程序, 其中所载的上诉程序是一项有效的补救办法。根据该法律第 12.1 条, 可对有关行政罪行的裁决提出上诉, 上诉方可以是行政案件的当事人、受害方之一, 或其代表或律师, 而检察官可针对这类裁决提出申诉动议。除其他外, 该法律第 12.4 条规定, 对有关行政犯罪的裁决提出申诉必须在行政案件涉案当事人被通知案件启动后 10 日内进行, 如果行政案件涉及行政拘留或引渡, 则应在 5 日内进行。此外, 根据该法第 12.5 和 12.6 条, 如果涉及该法第 12.1 条的当事人有合理原因表明无法满足上述期限, 他们可要求法院确定一个新的期限。如果法院批准这一请求, 裁决将暂停执行。

4.4 缔约国指出, 检察长办公室 2008 年收到 2,739 项个人提交的申诉, 对他们被判行政罪行的裁决提出质疑; 其中有 422 个案件维持原判。同年, 检察官办公室向最高法院提出了 105 项有关行政案件的上诉; 最高法院对 101 个案件维持原判。

提交人对缔约国意见的评论

5. 2009 年 5 月 6 日, 提交人指出, 缔约国提及的补救办法是无效的, 因此, 他不必用尽这些补救办法。他还指出, 他是通过监督程序向最高法院提出申诉, 但

申诉被撤销。他进一步指出，依照监督审查程序审查案件是由最高法院院长自由决定的，因为他或她可决定是否启动这一程序。很明显，根据监督审查程序对申诉进行审查并不受法律保障；该审查并非强制，需要支付费用，因此不能被视为向国际申诉程序提交申诉的先决条件。此外，即使个人根据监督审查程序提交申诉，也并不能确保其能够充分参与这类程序，这一点违反开放、权利平等和公开等原则。关于缔约国提供的统计数据，提交人指出，并不清楚有多少涉及违反《公约》所保障权利的行政案件受到起诉或根据监督审查程序复审。提交人还指出，缔约国无视委员会针对一些缔约国的案件通过的意见。

缔约国关于案情的意见

6.1 2009年5月26日，缔约国提交了有关案情的意见。缔约国指出，《宪法》第35条保障在不扰乱公共秩序和不侵害其他公民权利的前提下举行集会、聚会、街头游行、示威和抗议活动的自由。法律规定了举办这类活动的程序。《群众活动法》旨在为实现公民的宪法权利和自由创造条件，同时在街头、广场和其他公共场所举办这类活动时维护公共安全和公共秩序。缔约国回顾指出，根据《行政犯罪执行程序法规》第23.34条第2款，提交人被依法认定犯有行政罪行（违反组织和举行群众活动、街头游行的程序），佐迪诺市法院于2008年3月24日对他处以7天行政拘留。明斯克区法院后来维持该裁决，最高法院于2008年6月28日撤销了提交人的上诉。提交人没有获得在2008年3月23日举行这一群众活动的许可，而且他清楚自己被禁止举办活动。

6.2 缔约国补充说，根据《公约》第十九条第2款，人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界、也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。然而，《公约》第十九条第3款也规定了权利人的特殊义务与责任，因此，言论自由权可受到某些限制，这些限制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；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。《公约》第二十一条承认和平集会权。该权利的行使不得加以限制，除非按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德，或保护他人的权利和自由的需要而施加的限制。

6.3 缔约国解释说，作为《公约》的缔约国，该国已将第十九条和第二十一条的规定纳入本国的法律制度。根据《宪法》第23条，只能在法律规定的情况下，出于国家安全、公共秩序、保护公共卫生和道德，以及保护他人的权利和自由之需要，方可对个人的权利和自由加以限制。对《宪法》关于保障举办公共活动自由的第35条的分析明显表明，《宪法》设立了有关举办这类活动的法律框架。2003年8月7日的《群众活动法》对组织和举行集会、聚会、街头游行、示威和抗议活动作了规定，要求为举办这类活动事先取得许可。《宪法》所保障的言论自由只能在法律规定的情形下，根据国家安全、公共秩序、保护公共卫生和道德，以及保护他人的权利和自由需要加以限制。因此，白俄罗斯规定的限制

符合缔约国的国际义务，目的是维护国家安全和公共秩序，特别是《行政犯罪执行程序法规》第 23.34 条和《群众活动法》第 8 条的规定。

提交人对缔约国意见的评论

7.1 提交人于 2010 年 3 月 21 日对缔约国的意见提供了评论。他指出，根据白俄罗斯共和国《宪法》第 35 条以及该国承担的《公约》义务及其他义务，缔约国不得任意干涉和平集会权。

7.2 提交人指出，他和三名组织者不仅没有被确保享有《公约》保障的权利，而且受到缔约国 7 天行政拘留形式的惩罚。在这方面，他指出，缔约国当局在驳回其申请时没有提供任何合理解释。此外，提交人指出，因为没有获得 2008 年 3 月 23 日举行活动的许可，他和其他组织者决定不举办活动，他们的确未举办活动。

7.3 关于 2008 年 3 月 23 日在文化公园附近发生的和平会议，提交人指出，那只是一些有相同想法的人的一次集会，他们希望纪念为国家奋斗的英雄，并在纪念碑脚下献花。与想法相同的人聚会并献花这种活动并不要求取得当局的许可。

7.4 提交人进一步指出，国家当局在适用《群众活动法》时，应当为享有言论自由和平集会自由权提供便利。当局不应将享有相关权利的程序复杂化，而应简化程序，以确保在实际中可享有这些权利。在这方面，提交人指出，要求为举办这类活动取得许可的制度事实上阻碍举办这类活动，便于国家当局利用宽泛的标准解释，拒绝给予和平集会的许可。他还指出，在缔约国，尤其是在佐迪诺市，由民间社会和反对派组织的活动总是受到非法禁止。在拒绝举办这类活动时，国家当局通常不提供任何合理解释，或者以形式缺陷为由拒绝给予许可。提交人认为，就实质而言，举办群众活动必须获得许可的现有制度受中央控制，以意识形态的考虑为出发点。

7.5 提交人指出，以 7 天的行政拘留形式对他进行处罚构成有辱人格、镇压和歧视性待遇，不符合允许对和平集会权和言论自由予以干涉的限制条款的目的。在他看来，2008 年 3 月 23 日是一个值得国家骄傲的日子，是白俄罗斯人民共和国纪念日，在放飞气球和在纪念碑脚下献花的人当中，没有任何一个人威胁到国家安全、公共秩序、他人的权利和自由或公共卫生或道德，但他们后来被控犯有行政罪行。提交人还指出，缔约国在关于可否受理的意见中对《公约》及其《任择议定书》条款进行任意解释，无视人权事务委员会第 33 号一般性意见。

7.6 提交人强调，在一个民主国家，不得任意限制举行和平集会的权利，只有具备确切和非常严肃的理由时，才可施加这类限制。一个国家加入了《公约》及其《任择议定书》，不仅应在理论上，而且应在实际中遵守相关义务。因此，不能仅仅以形式方面的理由对《公约》之下的权利予以限制。只有在法律规定的情况下，出于国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护其他人的权利与自由之需要的情况下，才可对这些权利予以限制，该限制对民主社会是必要的。在这方面，提交人指出国家当局并没有审查民间社会代表提出申诉的案

情，而是以形式方面的理由撤销了案件。他还指出，由于国内法律中没有具体说明“对民主社会而言是必要的”限制，今后发生任何抗议活动，或纪念为国家奋斗及在战争中牺牲的英雄，以及在纪念碑脚下献花的活动都可能被缔约国以“国家安全和公共秩序”为由，任意加以限制。

7.7 提交人最后指出，缔约国在关于本来文可否受理的意见中对其在《公约》及其《任择议定书》之下义务的解释本质上导致对这些文书所载权利的侵犯。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 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，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会确定，同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到，缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法，因为他没有向白俄罗斯最高法院院长及检察官办公室申请监督审查程序。委员会注意到，根据案卷中提供的资料，似乎提交人依照监督审查程序向最高法院提交了申诉，但他的上诉于 2008 年 6 月 28 日以毫无根据为由被驳回。委员会还注意到，缔约国没有说明检察官办公室根据监督审查程序开展的程序是否成功适用于涉及言论自由和平集会的案件，也没有说明这类案件的数量。委员会回顾其判例，根据判例，缔约国允许对已生效的法院裁决进行复审的监督审查程序不构成《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项要求用尽的补救办法。² 在此情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不排除对本来文的审议。

8.4 委员会因此认为，出于可否受理的目的，提交人为自己根据《公约》第十九条(第 2 款)和第二十一条提出的申诉列出了充足的证据。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议案情。

审议案情

9.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照各方提供的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到，提交人声称，他仅仅因为在 2008 年 3 月 23 日在佐迪诺文化公园参加了一次小型集会，纪念国民英雄而被拘留，后来被控违反《群众活动法》，被处以 7 天的行政拘留，该行为违反了他根据《公约》第十九条第 2 款享

² 例如，见第 1785/2008 号来文，*Olechkevitch* 诉白俄罗斯，2013 年 3 月 18 日通过的意见，第 7.3 段；第 1784/2008 号来文，*Schumilin* 诉白俄罗斯，2012 年 7 月 23 日通过的意见，第 8.3 段；第 1814/2008 号来文，*P.L.* 诉白俄罗斯，2011 年 7 月 26 日通过的关于可否受理的决定，第 6.2 段。

有的权利。委员会还注意到，缔约国声称，依照国内法律，提交人因违反有关组织和举行群众活动的程序而受到行政处罚。在本案中，委员会必须审议的问题是，对提交人的言论自由权施加的限制按照第十九条第 3 款规定的任何标准来看是否合理。

9.3 委员会指出，《公约》第十九条第 3 款规定了只应由法律规定并为下列条件所必需的限制：(a) 尊重他人的权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。委员会回顾，见解自由和言论自由是个人充分发展不可或缺的条件，这些自由对任何社会而言至关重要，并且构成每一个自由和民主社会的基石。³ 对行使这些自由的任何限制必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准，“施加限制的目的在于明文规定的，并且必须与所指特定需要直接相关。”⁴

9.4 委员会注意到，提交人在一个纪念碑前参加了一个小型聚会，提交人因此被捕。他因为组织一项未获批准的群众活动被控有罪，被处以 7 天行政拘留。在这方面，委员会注意到，缔约国的解释指出，《群众活动法》旨在为实现公民的宪法权利和自由创造条件，同时在街头、广场和其他公共场所举办公众集会时维护公共安全和公共秩序，提交人因违反上述法律规定的程序而受到行政处罚。然而，委员会注意到，缔约国并未指出，而且案件卷宗中没有任何内容表明 2008 年 3 月 23 日发生的活动与第二十五届全国马拉松赛相冲突。在这方面，委员会指出，缔约国没有充分表明为什么根据《公约》第十九条第 3 款，提交人在 2008 年 3 月 23 日的具体行动导致有必要对其进行拘留和处罚，⁵ 以及为什么应对其处以 7 天行政拘留。就此，委员会回顾，缔约国应表明对提交人在第十九条之下享有的权利的限制是必要的，即使缔约国制定了一项制度，旨在在个人传播信息的自由和在某些地带维护公共秩序这一基本利益之间达成平衡，但该制度的运作方式不应与《公约》第十九条相悖。委员会因此认为，就本案的情况而言，提交人在《公约》第十九条第 2 款之下的权利受到侵犯。

9.5 根据这一结论，委员会决定不另行审查提交人根据《公约》第二十一条提出的申诉。⁶

10. 人权事务委员会依《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款的规定行事，认为缔约国违反了提交人在《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款之下的权利。

³ 见委员会关于见解和言论自由的第 33 号一般性意见（2011 年），第 2 段，大会正式记录，第六十六届会议，补编第 40 号第一卷(A/66/40 (Vol. I))，附件五。

⁴ 同上，第 22 段。

⁵ 见上文第 2.1、2.5 和 2.6 段。

⁶ 例如，见第 1830/2008 号来文，*Pivonos* 诉白俄罗斯，2012 年 10 月 29 日通过的意见，第 9.4 段。

11. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定, 缔约国有义务向提交人提供有效补救, 包括补偿提交人承担的任何法律费用, 并提供适当赔偿。缔约国还有义务采取步骤, 防止今后发生类似侵权行为。

12. 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以及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, 还请缔约国公布本《意见》, 并以白俄罗斯语和俄语在国内广为散发。

[通过时有英文、法文和西班牙文本, 其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本, 作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]