

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
2 December 2013
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1919-1920/2009 号来文

委员会于 2013 年 10 月 14 日至 11 月 1 日举行的第一〇九届会议通过的
意见

提交人: Alexander Protsko 和 Andrei Tolchin (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: 2009 年 8 月 22 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, 2009 年 11 月 24 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2013 年 11 月 1 日

事由: 言论自由; 集会自由

程序性问题: 用尽国内补救办法

实质性问题: 无理限制传播信息的权利

《公约》条款: 第十九条和二十一条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(丑)项

GE.13-49299 (C) 121213 131213



* 1 3 4 9 2 9 9 *

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 1919-1920/2009 号来文的意见*

提交人: Alexander Protsko 和 Andrei Tolchin (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: 2009 年 8 月 22 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 11 月 1 日举行会议，

结束了对 Alexander Protsko 和 Andrei Tolchin 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 1919-1920/2009 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

1.1 “第一提交人” Alexander Protsko(第 1919/2009 号来文)和“第二提交人” Andrei Tolchin(第 1920/2009 号来文)均为白俄罗斯国民，分别出生于 1953 年和 1959 年。他们声称自己是受害者，白俄罗斯侵犯了他们在《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十一条之下的权利。他们没有律师代理。《任择议定书》于 1992 年 9 月 30 日对缔约国生效。

1.2 2013 年 11 月 1 日，委员会根据议事规则第 94 条第 2 款决定，鉴于这两份来文所涉的事实和法律问题相似，一并就两份来文作出决定。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、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、杰拉尔德·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、雅安·塞伯特·佛尔女士、尤瓦·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。

提交人陈述的事实

2.1 2009年4月，两名提交人在戈梅利地区的不同地点散发传单，内容涉及即将为纪念1986年4月切尔诺贝利事故遇难者举行的和平集会。

Protsko 先生

2.2 2009年4月22日，第一提交人在布拉金村为即将在布拉金举行的一场和平纪念活动散发传单，活动内容包括在纪念仪式中向切尔诺贝利事故遇难者 Vassily Ignatenko 敬献花圈和鲜花。

2.3 警察逮捕了 Protsko 先生，并出具了一份正式报告，指称他犯有《行政罪行法》第 23.34 条第 1 款规定的行政罪(违反了关于组织或举行集会、会议、街头集会、示威、抗议和其他活动的规定)。提交人指出，1997年12月30日的《群众活动法》第 8 条规定，禁止在计划举行的活动获得官方许可前，为其编写或散发任何类型的信息资料。鉴于他是为尚未得到许可的计划活动散发传单，警察认定他违反了有关组织和和平集会的规章。该案件被立即送交法庭审理。

2.4 同日，布拉金区法院认定他有罪，违反了《行政罪行法》第 23.34 条第 1 款，并处以罚金 105,000 白俄罗斯卢布。法院还命令没收已经扣押的 600 份传单。

2.5 2009年5月20日，戈梅利地区法院驳回了第一提交人就区法院的判决提起的上诉。第一提交人又按照监督复审程序，向最高法院院长提出申诉，但是于2009年8月4日被法院副院长驳回。提交人指出，他已经用尽所有可以运用的国内补救办法，而未获得任何补救。

Tolchin 先生

2.6 2009年4月23日，第二提交人在纳罗夫拉市散发传单，内容涉及计划在纳罗夫拉举行和平集会，在纪念仪式中向切尔诺贝利事故遇难者敬献花圈和鲜花。警方逮捕了 Tolchin 先生，并出具了一份报告，称其违反了《行政罪行法》第 23.34 条第 1 款的规定，原因是为未经许可的活动散发传单。2009年4月24日，纳罗夫拉区法院据此命令对提交人实施 5 天的行政逮捕。提交人就这一判决提起上诉，但是戈梅利地区法院于 2009 年 5 月 15 日驳回了上诉。一审法院的判决从而成为可强制执行的终审判决。

2.7 关于用尽国内补救办法的问题，提交人援引委员会关于这一事项的案例法，辩称缔约国的监督复审程序不构成有效补救。此外，行政案件的监督复审要求支付国家税。因未支付这笔税款，提交人后来根据监督复审程序向最高法院院长提起的上诉未经审理，便予退回。

申诉

3.1 提交人声称，在本案中适用《群众活动法》，无故限制了他们受到《公约》第十九条第 2 款保护的和平纪念活动传播信息的权利及受到《公约》第二十一条保护的和平集会权。

3.2 两名提交人均声称，除了一再重申他们未能遵守在散发传单之前获取集会许可的法定义务，法院并没有解释他们被罚款的缘由。上诉法院不顾提交人的明确要求，没有根据《公约》评估提交人的行为便作出判决。提交人坚称，这项限制并非为《公约》第十九条第 3 款之目的所必需：即为尊重他人的权利或名誉、保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德所必需。因此，根据提交人的说法，他们在《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款和第二十一条之下的权利受到了侵犯。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2010 年 1 月 25 日的两份照会中就来文可否受理和案情提出了意见。它解释说，两名提交人分别在 2009 年 4 月 22 日和 23 日被认定有罪，因未获得当局必要的事先许可便为纪念活动散发传单而违反了法律。警方逮捕了两名提交人，并出具了关于他们违反《行政罪行法》的正式报告。

4.2 2009 年 4 月 22 日，布拉金区法院认定 Protsko 先生违反了关于组织或举行群众活动的《行政罪行法》第 23.34 条第 1 款，并处以罚金 105,000 白俄罗斯卢布。2009 年 5 月 20 日，戈梅利地区法院驳回上诉，维持原判。2009 年 8 月 4 日，最高法院副院长驳回了 Protsko 先生根据监督复审程序提起的上诉。

4.3 2009 年 4 月 24 日，纳罗夫拉区法院认定 Tolchin 先生违反了《行政罪行法》第 23.34 条第 1 款，并判处行政逮捕 5 天。2009 年 5 月 15 日，戈梅利地区法院驳回上诉，维持原判。2009 年 7 月 14 日，因未按要求缴纳国家税，Tolchin 先生根据监督复审程序提出的上诉被最高法院予以退回。

4.4 缔约国补充说，《行政罪行法》第 12.1 条规定，行政案件的被告可就判决提起上诉。它指出，Protsko 先生没有(按照《行政罪行执行程序法规》第 7.2 条的规定)向内务部或戈梅利市内务局提起上诉，起诉布拉金区内务局将其逮捕一事或警方为其出具行政罪报告一事。同样，Tolchin 先生也没有就其被捕一事或纳罗夫拉区内务局为其出具行政罪报告一事向上述机构提起上诉。两名提交人也未向检察官办公室提出监督复审的请求。缔约国还指出，Protsko 先生未向最高法院院长提出监督复审的请求，Tolchin 先生也没有按照监督复审程序直接向最高法院院长提起上诉。因此，按照缔约国的说法，提交人尚未用尽所有可以运用的国内补救办法，没有理由认为这些补救办法无法获得或不具效力。

4.5 缔约国补充说，Tolchin 先生关于监督复审程序不具效力的论点毫无依据。为证实这一点，缔约国提供了统计数据，表明检察官办公室在 2009 年受理了 3,235 起行政罪申诉，并就其中 518 起做出了决定。最高法院依据总检察官办公

室的抗诉动议，撤销和更改了 126 项已经执行的行政罪终审判决。按照缔约国的说法，这些数据表明检察官的监督复审(*nadzor*)构成了对司法保护的有效补救，而且每年都依据检察官的抗诉动议审理大量涉及行政罪的案件。关于申诉人在提出监督复审理求时承担的费用，缔约国指出，法律规定必须支付国家税，这一点必须依法执行。

4.6 关于《群众活动法》不符合《公约》条款的指称，缔约国辩称，该法律的目的不仅在于规范群众活动、会议、集会、示威、游行和其他活动的组织和举行，还包括确保各种条件，使公民能够实现其宪法权利和自由，在街道、广场和举行此类活动的其他公共场所维护公共安全和秩序。¹

4.7 缔约国宣称，鉴于上述考虑因素，提交人关于被判行政罪侵犯了其在《公约》第十九条和第二十一条之下的权利这一指称毫无依据。

提交人关于缔约国的陈述的评论

5.1 提交人在 2010 年 11 月 22 日的信函(2013 年 3 月收悉)中提交了关于缔约国的陈述的评论。他们坚称，可以运用的国内补救办法悉已援用无遗，因为他们均已就一审法院的判决提出上诉，要求撤销原判。根据他们的说法，只有要求撤销原判的上诉才具有效力，因为这种上诉总会引发对案情的评估。监督复审上诉则不具效力，因为它们要经一名官员自由裁量，即便是准予上诉，也往往不能引发对案情实质和证据的重新审查，而仅仅局限于对法律问题的审查。提交人指出，根据委员会的要求，补救不仅应当可以获得，而且应当具有效力。提交人补充说，在白俄罗斯，个人不得向宪法法院提起申诉。

5.2 Tolchin 先生补充说，他根据监督复审程序向最高法院院长申诉，但是由于没有支付审查所需的国家税，他的申诉未经审理；他辩称自己当时无法支付这笔费用。Protsko 先生指出，他也根据监督复审程序向最高法院院长提出申诉，但案件却由最高法院的一位副院长审理，而此人驳回了他的申诉。

5.3 Tolchin 先生指出，缔约国提交的关于行政案件监督复审程序的数据无法说明，这些案件中有多少起涉及对公民活动者和政治活动者基于明确的政治原因的行政起诉。他对于这些数据是否与公民权利和政治权利相关表示怀疑，还解释说，据他所知，10 年来最高法院或总检察官办公室没有试图撤销一例关于白俄罗斯公民的公民权利和政治权利的行政案件。

5.4 提交人认为，为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项之目的，本案中可以运用的国内补救办法悉已援用无遗。

¹ 缔约国补充说，该项法律第 9 条列出了禁止举行群众活动的地点。地方管理部门负责规定举行群众活动的固定场所及指明禁止举行此类活动的地点，并通过大众传媒发布相应的公告。

委员会需审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，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 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。

6.3 关于国内补救办法悉已援用无遗的问题，委员会注意到缔约国所称，提交人未就遭到逮捕和行政起诉一事向内务部上诉；也没有要求检察官办公室启动监督复审；第一提交人没有向最高法院院长提交监督复审请求，而第二提交人在向最高法院院长提交监督复审请求时没有按要求缴纳国家税。

6.4 委员会指出，缔约国未提供任何解释，说明在提交人的案例中，为用尽国内补救办法之目的，向戈梅利市内务局或内务部提起申诉如何构成一项有效补救。据此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不因此妨碍委员会审议来文。

6.5 委员会进一步指出，提交人称监督复审程序既不具效力，又无法获得。委员会指出缔约国就此问题提出的反驳，尤其是提供了统计数字，以证明监督复审就若干起行政案件发挥的切实效用。然而，委员会指出，缔约国未说明，是否有涉及言论自由的案件以及有多少起此类案件圆满适用了监督复审程序。委员会回顾其判例，委员会在判例中认为，对已经生效的法院决定，缔约国的监督复审程序不构成《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所指必须援用无遗的补救办法。²有鉴于此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定并不妨碍审议这些来文。

6.6 委员会认为，提交人已为申诉列出了充足的依据，证明他们在《公约》第十九条第 2 款和第二十一条之下的权利遭到侵犯，因此宣布来文可予受理，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，参照各方提供的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会需审理的第一个问题是：由于为计划举行的两项纪念切尔诺贝利事故遇难者的群众和平活动散发传单，第一提交人被没收传单并施以罚款，第二提交人则被处以行政拘留 5 天，这是否构成侵犯提交人在《公约》第十九条第 2 款之下权利。

² 例如见，第 1808/2008 号来文，*Kovalenko* 诉白俄罗斯，2013 年 7 月 17 日通过的意见，第 7.3 段；第 1785/2008 号来文，*Oleshkevich* 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。

7.3 委员会回顾称，《公约》第十九条第 2 款要求缔约国保障言论自由的权利，包括传递信息的自由。委员会援引关于见解自由和言论自由的第 34 号(2011)一般性意见，其中指出，见解自由和言论自由是个人全面发展不可或缺的条件。这些自由在任何社会都是必要的，它们是充分自由和民主社会的奠基石。³ 对行使这些自由施加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。⁴ 施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必须与所指特定需要直接相关。⁵

7.4 委员会指出，没收传单、对第一提交人施以罚款和拘留第二提交人的做法构成了对行使传递信息权利的限制。因此，委员会必须审议的是，上述来文所述对提交人的权利实施的限制，是否符合《公约》第十九条第 3 款所列的理由。

7.5 委员会回顾称，《公约》第十九条第 3 款允许实施限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(a) 为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。委员会指出，若缔约国实施了限制，须由缔约国证明，本案中《公约》第十九条第 2 款规定各项权利的限制是必需的，而且即使原则上缔约国可以实行一项制度，将个人传递信息的自由与在某一地区维持公共秩序的公众利益调和起来，但这种制度的运作不得违背《公约》第十九条的目的和宗旨。⁶

7.6 委员会指出，提交人声称当局未能解释，为《公约》第十九条第 3 款的目的，为尊重他人的权利或名誉或为保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德，为何必需限制他们就和平集会传递信息的权利，并对其提起行政诉讼。

7.7 委员会注意到，缔约国解释称，对两名提交人提起行政诉讼，是因为他们散发传单的行为违反了关于组织或举行群众活动的《行政罪行法》第 23.34 条第 1 款。委员会指出，两名提交人受到制裁是因为传播信息，宣传没有按照《群众活动法》的要求获得地方当局许可的计划举行的纪念活动。委员会指出，按照《群众活动法》的规定，在计划举行的集会得到当地主管部门正式许可之前，不得传播任何信息，若违反这一规定则依法构成行政罪。在这方面，委员会进一步指出，缔约国解释说，《群众活动法》不仅规范群众活动、会议、集会、示威、游行和其他活动的组织和举行，还旨在提供各种条件，使公民能够实现其宪法权利和自由，在街道、广场和举行此类活动的其他公共场所维护公共安全和秩序。然而，委员会指出，尽管对第一提交人的罚金和对第二提交人的拘留具有法律依据，但是缔约国未能证明它们为《公约》第十九条第 3 款所列之合法目的所必需。

³ 见委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号(2011)一般性意见，第 2 段，大会第六十六届会议正式记录，补编第 40 号，第一卷(A/66/40 (Vol. I))，附件五。

⁴ 同上，第 22 段。

⁵ 同上，第 22 段。例如，另见第 1948/2010 号来文，Turchenyak 等诉白俄罗斯，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 7.7 段。

⁶ 例如，见第 1948/2010 号来文，Turchenyak 等诉白俄罗斯，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 7.8 段。

7.8 委员会回顾称，限制不得过于宽泛，而且相称原则不仅必须在规定限制的法律中得到尊重，而且还须得到行政和司法当局的遵守。⁷ 委员会在第 34 号一般性意见中指出，如果缔约国援用一项合理理由限制言论自由，则其必须以具体和单独的方式表明威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是通过在言论和威胁之间建立直接和紧密的关联。⁸ 由于戈梅利地区法院未能审理限制提交人传递信息的权利是否为《公约》第十九条第 3 款之目的所必需这一问题，而且卷宗中也没有任何其他相关资料为当局的判决提供依据，因此委员会认定，本案中缔约国未能表明，对提交人权利的限制符合《公约》第十九条第 3 款所列标准。委员会因此得出结论，缔约国侵犯了提交人在《公约》第十九条第 2 款之下的权利。

7.9 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。

8. 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》第十九条第 2 款所享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定，缔约国有义务给予提交人有效的补救，按照当前的价值偿还罚金及提交人承担的一切法律费用，并给予适当赔偿，包括对逮捕 5 天给予赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后再发生类似的违约情况。为此，缔约国应审查其法律，特别是《群众活动法》，并审查法律的实施情况，以确保其符合《公约》第十九条。

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。]

⁷ 见委员会第 34(2011)号一般性意见，第 34 段。另见第 1128/2002 号来文，Marques 诉安哥拉，2005 年 3 月 29 日通过的意见，第 6.8 段和第 1157/2003 号来文，Coleman 诉澳大利亚，2006 年 7 月 17 日通过的意见，第 7.3 段。

⁸ 见委员会第 34 号(2011)一般性意见，第 35 段。