

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
17 January 2022
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 2708/2015 号来文的意见* **

来文提交人：Petr Berlinov (没有律师代理)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：白俄罗斯

来文日期：2015 年 3 月 18 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，2015 年 12 月 21 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期：2021 年 10 月 18 日

事由：根据行政程序追究提交人参加未经批准的和平集会
的责任

程序性问题：用尽国内补救办法；申诉事项的证实程度；属事
管辖权

实质性问题：非法拘留；获得公平审判的权利；意见和表达自由；
集会自由

《公约》条款：第九条第一款和第三款、第十四条第一款、第十九条
第一款和第二款和第二十一条

《任择议定书》条款：第二条、第三条和第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一三三届会议(2021 年 10 月 11 日至 11 月 5 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·亚兹·本·阿舒尔、
克里斯托弗·阿里夫·布尔坎·马哈吉布·埃尔·哈伊巴、古谷修一、科鲍娅·帕查·查姆贾、
马西娅·克兰·卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、
瓦西尔卡·桑钦·若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、埃莱娜·提格乎德加、伊梅
鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。



1. 来文提交人 Petr Berlinov 系白俄罗斯国民，生于 1964 年。他声称，缔约国侵犯了他根据《公约》第九条第一款和第三款、第十四条第一款、第十九条第一款和第二款以及第二十一条所享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

事实背景¹

2.1 提交人是一名记者，是白俄罗斯记者协会的会员。2014 年 11 月 5 日，提交人与该协会在 Vitebsk 的一个地方分会的其他成员一起，参加了一个集会，以支持名为“支持新闻业”的世界团结运动。参加者们站在涂鸦墙前拍照，并从象征被压制的新闻自由的纸笼子里放飞纸鸟。2014 年 11 月 6 日，这些照片和附带的文章被张贴在人权中心“Viasna”² 和记者协会的网站。

2.2 2014 年 11 月 13 日，Vitebsk 地区执行委员会的内务部部门通知 Vitebsk 的 Zheleznodorozhny 区内务部部门，在监测互联网网站内容的过程中，发现了上述照片。该部还指出，根据其官员调查的结果，提交人出现在其中一张照片中。在未说明具体日期不明的一天，一名警察起草了一份报告，指控提交人犯有《白俄罗斯行政犯罪法》第 23.34(1)条(违反组织或举行公共活动的既定程序)下的行政犯罪行为。

2.3 提交人于 2014 年 11 月 28 日星期五下午 5 时 59 分被捕，并被关押在一个临时拘留所，直到 2014 年 12 月 1 日星期一下午 1 时。

2.4 2014 年 12 月 3 日，Zheleznodorozhny 区法院认定提交人未获得在 2014 年 11 月 5 日举行集会的事先批准，因此认定他犯有《行政犯罪法》第 23.34(1)条下的行政犯罪行为，并对他处以三天行政拘留。但法院进一步指出，提交人已经服满了行政拘留的刑期。

2.5 2014 年 12 月 6 日，提交人向 Vitebsk 地区法院提交了撤销原判上诉。他不承认有罪，坚称他没有计划参加 2014 年 11 月 5 日的集会，只是接近了人群中的熟人。尽管提交人与参加者表达的任何意见保持距离，但他声称白俄罗斯侵犯了他根据《公约》第十九条第一款和第二款、第二十一条和第二十二条第一款享有的权利。他进一步争辩说，对他的拘留是任意拘留，因为它不是基于法院的命令，也不是出于保护任何公共利益的需要，因此违背了《公约》第九条第一款和第三款。最后，提交人辩称，对他实施制裁的目的是为那些因任意逮捕他而侵犯了他的权利的警察开脱罪责。他声称在这方面违反了《公约》第十四条第一款。

2.6 2014 年 12 月 12 日，Vitebsk 地区法院就该上诉维持了 Zheleznodorozhny 区法院的裁决。Vitebsk 地区法院没有评估对提交人的拘留是否合理。2015 年 2 月 6 日，提交人向 Vitebsk 地区法院院长提交了对上述裁决进行监督复审的请求。2015 年 3 月 11 日，Vitebsk 地区法院代理院长得出结论，没有理由对此启动监督复审。2015 年 3 月 18 日，提交人向最高法院院长提交了一份请求，要求启动对这些裁决的监督复审。该请求于 2015 年 4 月 29 日被驳回。提交人认为，他已经用尽了所有可用的国内补救办法。

¹ 本来文所依据的事实是根据提交人不完整的陈述、Vitebsk 的 Zheleznodorozhny 区法院 2014 年 12 月 3 日的决定和 Vitebsk 地区法院 2014 年 12 月 12 日的决定以及档案中现有的其他支持文件重新构建的。

² 人权中心“Viasna”的一个地方分支机构，位于 Vitebsk。

申述

3.1 提交人声称，对他的三天拘留是任意拘留，因此相当于侵犯了他根据《公约》第九条第一款和第三款享有的权利。他特别辩称，对他的拘留既不是基于法院命令，也不是出于保护任何公共利益或他人权利的需要。他还认为，对他追溯性地施加的制裁与据称他犯下的行政罪行的严重性不相称。

3.2 提交人还声称他是受害者，《公约》第十四条第一款所保障的他的权利受到了侵犯，因为在他的案件中，行政诉讼程序没有遵守公平审判保障。他特别指出，缔约国的法院没有适当评估案件的事实，因此没有履行公正和独立的义务。提交人还辩称，对他的处罚，即三天行政拘留，比对参加 2014 年 11 月 5 日集会的其他人的处罚更严厉，因为那些人只被处以行政罚款。

3.3 提交人还提出，缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利，因为根据《公约》第十九条第三款和第二十一条列出的理由，对他通过参加和平集会表达自己的意见实施制裁是不合理的。

3.4 鉴于上述情况，提交人请委员会裁定缔约国侵犯了他根据《公约》第九条、第十四条、第十九条和第二十一条享有的权利，并要求缔约国对在他的案件中侵犯的权利给予补救，并对遭受的精神伤害提供赔偿。

缔约国关于可否受理和案情实质的意见

4.1 缔约国在 2016 年 2 月 24 日的普通照会中，回顾了本来文所依据的事实，并指出，2014 年 11 月 5 日，提交人参加了违反白俄罗斯 1997 年 12 月 30 日《公共活动法》所规定程序的公共活动，随后按照相关行政程序对他追究了责任。国内法院多次审查了根据行政程序追究提交人责任的合法性和有效性。各法院的结论是，提交人关于在其案件的行政诉讼过程中违反国际法的指控是没有根据的。

4.2 缔约国提出，根据《行政犯罪法》第 12.11(3)条，可在有关裁决生效之日起六个月内，在监督复审程序下对执行的裁决提起上诉。然而，提交人没有向检察官办公室申请对国内法院的裁决进行监督复审，由于《行政犯罪法》第 12.11(3)条规定的六个月期限已过，他已经不能再申请了。

4.3 缔约国坚持认为，根据《公约》第十四条的要求，提交人得到了依法设立的合格、独立和公正法庭的公平审理，他要求由更高一级法庭复审根据行政程序追究其责任的裁决，这一权利得到了充分的尊重。

4.4 缔约国进一步辩称，没有侵犯提交人的表达自由权。它声称，《公共活动法》规定的组织和举行公共活动的程序旨在为行使公民的宪法权利和自由创造条件，同时确保公共安全和秩序。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2016 年 4 月 1 日，提交人提交了其对缔约国意见的评论。他指出，缔约国没有提供任何论据，证明根据行政程序追究他参加和平集会和表达自己意见的责任的合法性。他重申他最初的论点，即缔约国的法院没有履行公正性的义务，站在检察机关一边，仅仅因为他参加和平集会就对他处以三天的行政拘留，这违反了《公约》第十四条第一款。

5.2 提交人还指出，缔约国没有反驳 2014 年 11 月 5 日举行的集会和平性质的。他认为，缔约国对他行使《公约》第十九条第一款和第二款以及第二十一条规定的权利施加不合理的限制，因而侵犯了他的这些权利。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，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。

6.2 根据《任择议定书》第五条第 2 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。

6.3 委员会注意到缔约国声称提交人没有向检察官办公室申请对国家法院的裁决进行监督复审。委员会回顾其判例，根据该判例，依赖检察官的酌处权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，这不构成了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的必须用尽的有效补救办法。³ 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不排除委员会审查本来文。

6.4 委员会还注意到，提交人声称，他根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到了侵犯，因为缔约国法院没有适当地评估案件的事实，因此未能履行法院秉持公正性和独立性的义务。然而，委员会注意到，在具体案件中，通常应由缔约国的法院来审查事实和证据，或审查国内立法的适用情况，除非可以证明这种评估或适用显然是任意的，或相当于明显的错误或拒绝司法，或法院以其他方式违反了其秉持独立性和公正性的义务。⁴ 在本案中，委员会认为，提交人未能为可否受理的目的，证明其案件中的诉讼程序显然是任意的，或相当于明显的错误或拒绝司法，或提供证据证明法院以其他方式违反了其秉持独立性和公正性的义务。因此，委员会认为，来文的这一部分没有得到充分证实，因此根据《任择议定书》第二条，认为这一部分不可受理。

6.5 委员会注意到，提交人援引了违反《公约》第九条第三款的情况，因为从 2014 年 11 月 28 日至 12 月 1 日对他的拘留不是基于法院命令，而是 Zheleznodorozhny 区法院在 2014 年 12 月 3 日才追溯认可的。因此，委员会必须决定对提交人的行政拘留是否属于《公约》第九条第三款的范围，以及根据《任择议定书》第三条，来文的这一部分是否可以受理。在这方面，委员会回顾，虽然刑事指控原则上涉及国内刑法可予以处罚的行为，⁵ 但必须按照《公约》

³ 例如见 Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

⁴ 见人权事务委员会，关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)，第 26 段。尤其另见 Svetik 诉白俄罗斯(CCPR/C/81/D/927/2000)，第 6.3 段和 Cuartero Casado 诉西班牙(CCPR/C/84/D/1399/2005)，第 4.3 段和 Levinov 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1867/2009、1936/2010、1975/2010、1977/2010、1978/2010、1979/2010、1980/2010、1981/2010 和 2010/2010)，第 9.5 段。

⁵ 人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 31 段。

所指的意义理解“刑事指控”的概念。⁶ 在本案中，提交人因行政罪受到处罚，并被判处三天行政拘留。委员会认为，这种处罚的目的是制裁提交人所实施的行为，并对今后类似罪行起到威慑作用，其目标类似于刑法的总体目标。⁷ 因此，委员会认为，提交人的申诉属于《公约》第九条第三款的保护范围。

6.6 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他根据《公约》第九条第一款和第三款、第十九条和第二十一条提出的申诉。因此，委员会宣布来文的这一部分可以受理，并着手审议案情。

审议案情实质

7.1 委员会依照《任择议定书》第五条第1款，参照各方提交的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利，因为根据行政程序，他因参加未经批准的和平集会，即名为“支持新闻业”的支持世界团结运动而被追究责任。因此，委员会面前的第一个问题是，对提交人的案件适用《行政犯罪法》第23.34(1)条，导致他被判犯有行政罪，随后受到三天行政拘留的处罚，这是否构成《公约》第十九条第三款含义内的对提交人表达自由权的限制和关于和平集会权利的第二十一条第二句的限制。委员会注意到，《行政犯罪法》第23.34条规定了“违反组织或举行公共活动的既定程序”的行政责任。因此，委员会认为，提交人行使《公约》第十九条第二款⁸和第二十一条所保障的权利受到了限制。

7.3 因此，委员会必须确定，根据《公约》第二十一条第二句规定的任何标准，对提交人和平集会权利的限制是否合理。

7.4 委员会回顾，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人的观点和意见至关重要，在民主社会中不可或缺。这种集会可能采取多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪活动。⁹ 它们受到第二十一条的保护，无论它们是静止的，如纠察队，还是流动的，如列队游行或示威游行。对这一权利的限制是不允许的，除非是依法实施，或者是民主社会中为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或风化或保护他人的权利和自由所必需的。当缔约国为了调和个人的集会权与上述普遍关注的利益而施加限制时，它应该以促进这项权利的目标为指导，而不是寻求对这项权利的不必要或不相称的限制。¹⁰ 因此，缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条所保护的权力的理由，并表明这种限制不会成为阻碍行使这项权利的过度障碍。¹¹

⁶ 人权事务委员会，第32号一般性意见(2007年)，第15段。另见 Osiyuk 诉白俄罗斯(CCPR/C/96/D/1311/2004)，第7.3段和 Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第13.7段。

⁷ Volchek 诉白俄罗斯(CCPR/C/129/D/2337/2014)，第6.5段。

⁸ Laptsevich 诉白俄罗斯(CCPR/C/68/D/780/1997)，第8.1段。

⁹ 人权事务委员会，关于和平集会权的第37号一般性意见(2020年)，第6段。

¹⁰ 同上，第36、40-47段。

¹¹ Sudalenko 和 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/122/D/2190/2012)，第8.5段。

限制不得具有歧视性，不得损害权利的实质，也不得旨在阻止参加集会或造成寒蝉效应。¹²

7.5 委员会注意到，在本案中，根据《行政犯罪法》第 23.34(1)条，提交人被判犯有行政罪，并被处以三天行政拘留，因为他未能获得举行 2014 年 11 月 5 日集会的事先批准，违反了《公共活动法》规定的程序。在这方面，委员会注意到，虽然在提交人的案件中施加的与寻求事先批准要求有关的限制符合《公共活动法》，但缔约国和国家法院都没有提供任何解释，说明为什么根据国内法和为《公约》第二十一条第二句中所列出的合法目的之一，他必须在参加 2014 年 11 月 5 日举行的和平集会之前获得批准。缔约国或国家法院也没有解释，实际上在本案中，提交人和其他几个人站在涂鸦墙前拍照并从纸笼里放飞纸鸟，如何会侵犯他人的权利和自由，或者对公共安全或公共秩序构成威胁。委员会还忆及，对参加和平集会的任何限制都应基于对参与者的行为和有关集会进行有区别的或具体的评估。对和平集会进行全面限制可能是不相称的。¹³ 出于这些原因，委员会得出结论，缔约国未能证明限制提交人的和平集会权的正当性，因此违反了《公约》第二十一条。

7.6 委员会面前的下一个问题是，根据行政程序追究提交人参加未经批准的和平集会，即名为“支持新闻业”的支持世界团结运动的责任，是否不合理地限制了他受《公约》第十九条第二款保护的表达自由权。

7.7 在这方面，委员会提及其关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中特别指出，表达自由对任何社会都至关重要，是每个自由和民主社会的基石。¹⁴ 委员会回顾，《公约》第十九条第三款允许对表达自由给予某种限制，但此种限制以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或风化。对行使这种自由的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格检验。限制必须只适用于规定的目的，并且必须与所基于的具体需要直接相关。¹⁵ 最后，对表达自由的任何限制都不得过于宽泛——也就是说，它必须是可能实现相关保护功能的措施中侵扰性最小的。¹⁶ 委员会还忆及，应由缔约国来证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利的限制是合法目的之一所必需的，并且是相称的。¹⁷

7.8 然而，在本案中，委员会注意到，缔约国和国家法院都没有提供任何解释，说明根据《公约》第十九条第三款规定的必要性和相称性条件，对提交人行使表达自由权施加的限制是合理的。缔约国也没有证明所适用的限制是可能实现相关保护功能的限制中侵扰性最小的。在缔约国没有对此作出任何解释的情况下，

¹² 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 36 段。

¹³ 同上，第 38 段。

¹⁴ 人权事务委员会，关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹⁵ 同上，第 22 段。另见 Turchenyak 等诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.7 段和 Korol 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.3 段。

¹⁶ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34 段。

¹⁷ 例如见 Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段；Olechkevitch 诉白俄罗斯(CCPR/C/107/D/1785/2008)，第 8.5 段和 Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

委员会认为，对提交人施加的限制尽管基于国内法，但按照《公约》第十九条第三款规定的条件是不合理的。因此，委员会得出结论，提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

7.9 鉴于委员会关于提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利受到的限制的不合理性质的上述调查结果，并鉴于缔约国没有提出任何理由，说明在提交人参与有关事件近一个月后，因其行使《公约》规定的权利而对其施以行政拘留的惩罚的必要性和相称性，委员会还认为，剥夺提交人的自由具有任意性质，侵犯了他根据《公约》第九条第一款享有的权利。¹⁸ 委员会回顾说，把逮捕或拘留作为对合法行使《公约》保障的权利(包括意见和表达自由以及集会自由)的惩罚是任意的。¹⁹

7.10 关于提交人根据《公约》第九条第三款提出的申诉，即 2014 年 11 月 28 日至 12 月 1 日对他的拘留不是基于法院命令，而是 Vitebsk 的 Zheleznodorozhny 区法院在 2014 年 12 月 3 日才追溯认可的，委员会注意到其在第 35 号一般性意见(2014 年)中表明立场，即 48 小时通常足以让个人准备好进行司法听证，超过 48 小时的任何拖延都必须绝对是例外，而且根据当时情况应当是有道理的。²⁰ 委员会指出，这一要求不仅应同样适用于涉及长期行政拘留的案件，而且在如本案这样的轻罪案件中，甚至应更加严格。由于缔约国没有提供资料说明本案中存在任何特殊情况来证明拖延将提交人带见法官是合理的，委员会认为存在违反《公约》第九条第三款的行为。²¹

8. 委员会依照《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为现有事实表明缔约国侵犯了提交人根据《公约》第九条第一款和第三款、第十九条第二款和第二十一条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效的补救。这要求缔约国对《公约》权利遭到侵犯的个人做出充分赔偿。因此，缔约国除其他外，有义务向提交人提供适当的赔偿，包括赔偿提交人承担的任何法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似侵权行为，特别是审查其关于公共事件的国家立法及其执行情况，以便使其符合《公约》第二条第二款规定的义务，采取措施落实第十九条和第二十一条承认的权利。

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，缔约国已承诺确保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。还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广为传播。

¹⁸ 例如见 Melnikov 诉白俄罗斯(CCPR/C/120/D/2147/2012)，第 8.8 段。

¹⁹ 人权事务委员会，第 35 号一般性意见(2014 年)，第 17 段。

²⁰ 同上，第 33 段。

²¹ 2018 年 10 月，委员会建议缔约国使其行政拘留立法和实践符合《公约》第九条，同时考虑到委员会第 35 号一般性意见(2014 年)，见 CCPR/C/BLR/CO/5，第 34 段。