



**Pacto internacional
de derechos civiles
y políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/50/D/412/1990
10 de junio de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE DE DERECHOS HUMANOS
50º período de sesiones

DICTAMEN

Comunicación N° 412/1990

Presentada por: Sra. Auli Kivenmaa (representada por un abogado)

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Finlandia

Fecha de la comunicación: 7 de marzo de 1990

Referencias: Decisiones anteriores:

- Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 91 de fecha 2 de octubre de 1990 (no se ha publicado en forma de documento)
- CCPR/C/44/D/412/1990 (decisión sobre admisibilidad de 20 de marzo de 1992)

Fecha de aprobación del dictamen: 31 de marzo de 1994

El Comité de Derechos Humanos aprobó el 31 de marzo de 1994 su dictamen, emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respecto de la comunicación N° 412/1990. El texto del dictamen figura en el anexo el presente documento.

[Anexo]

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

GE.94-17061 (S)

Anexo*

DICTAMEN DEL COMITE DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR DEL PARRAFO 4
DEL ARTICULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE
DERECHOS CIVILES Y POLITICOS
-50º PERIODO DE SESIONES-

respecto de la

Comunicación Nº 412/1990

Presentada por: Sra. Auli Kivenmaa [representada por un
abogado]

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Finlandia

Fecha de la comunicación: 7 de marzo de 1990

Fecha de la decisión
sobre admisibilidad: 20 de marzo de 1992

El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del artículo 28 del Pacto
Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 31 de marzo de 1994,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 412/1990, presentada
por la Sra. Auli Kivenmaa con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto
Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por
escrito la autora de la comunicación, su abogado y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del
Protocolo Facultativo.

1. La autora de la comunicación es la Sra. Auli Kivenmaa, ciudadana de
Finlandia y Secretaria General de la Organización Juvenil Democrática Social,
la cual afirma ser víctima de una violación de los artículos 15 y 19, o del
artículo 21, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por
parte de Finlandia. Está representada por un abogado.

Los hechos expuestos por la autora

2.1. El 3 de septiembre de 1987, con ocasión de la visita de un Jefe de
Estado extranjero y de su reunión con el Presidente de Finlandia, la autora

* Se incluye como apéndice un dictamen disidente del Sr. Kurt Herndl.

participó en un incidente en el que unos 25 miembros de su organización, entre una multitud mayor, se agruparon frente al palacio presidencial en que estaban reunidos los dirigentes políticos mencionados, distribuyeron volantes y alzaron una pancarta en la que se criticaba la actuación del Jefe de Estado visitante en el terreno de los derechos humanos. La policía retiró inmediatamente la pancarta y preguntó quién se hacía responsable de ella. La autora se identificó y posteriormente fue acusada de haber violado la Ley de reuniones públicas por haber celebrado una "reunión pública" sin notificarlo previamente a las autoridades.

2.2. La mencionada Ley de reuniones públicas no ha sido modificada desde 1921, ni siquiera en ocasión de la entrada en vigor del Pacto. El apartado 1) del artículo 12 de la Ley dispone que se considerará un delito punible convocar una reunión pública sin notificarlo a la policía al menos seis horas antes de su celebración. El requisito de notificación previa se aplica únicamente a las reuniones públicas al aire libre (art. 3). Una reunión no será pública si se convoca a ella mediante invitaciones personales (apartado 2) del artículo 1). El apartado 1) del artículo 1 dice que la finalidad de una "reunión" de esa índole es examinar cuestiones de interés público y tomar decisiones al respecto. El artículo 10 de la Ley hace obligatoria la notificación previa a la celebración de procesiones ceremoniales y marchas públicas.

2.3. Si bien la autora alegó que no convocó una reunión pública sino que tan sólo expresó su crítica respecto de las presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por el Jefe de Estado visitante, el 27 de enero de 1988 el Tribunal de la ciudad de Helsinki la declaró culpable de los cargos que se le imputaban y le impuso una multa de 438 marcos finlandeses. A juicio del tribunal, el grupo de 25 personas se había diferenciado con su comportamiento del resto de la multitud y, por consiguiente, cabía considerar que constituían una reunión. No tuvo en cuenta la defensa de la autora de que la condena constituiría una violación del Pacto.

2.4. El 19 de septiembre de 1989, el Tribunal de Apelación ratificó la decisión del Tribunal de la ciudad de Helsinki, alegando, entre otras cosas, que la Ley de reuniones públicas "en ausencia de otras disposiciones jurídicas", se aplicaba también en el caso de las manifestaciones; que la entrada en vigor del Pacto no había revocado ni modificado dicha Ley; que el Pacto permitía ciertas restricciones de la libertad de expresión y reunión, si estaban previstas por la Ley; y que el requisito de notificación previa estaba justificado en este caso porque la "manifestación" fue organizada contra un Jefe de Estado visitante.

2.5. El 21 de febrero de 1990, el Tribunal Supremo denegó la autorización para recurrir, sin presentar nuevos fundamentos.

La denuncia

3. La autora niega que haya tenido lugar una reunión pública, en el sentido de la Ley de reuniones públicas, y caracteriza el incidente como un caso de ejercicio de la libertad de expresión, reglamentada en Finlandia por la Ley

de libertad de prensa, que no exige notificación previa. Alega que, por consiguiente, su condena infringió el artículo 19 del Pacto. Afirma que el modo en que los tribunales consideraron que su actividad era punible conforme a la Ley era un razonamiento ex analogia y, por lo tanto, no bastaba para justificar restricciones a su derecho a la libertad de expresión "fijadas por la ley", en el sentido del párrafo 3 del artículo 19. Además, argumenta que semejante aplicación de la ley a las circunstancias del incidente en cuestión constituye una violación del artículo 15 del Pacto (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege) puesto que no es un delito, en virtud de ninguna disposición legislativa, celebrar una manifestación política. La autora afirma además que, aun en el caso de que el incidente se interpretara como un ejercicio de la libertad de reunión, tampoco estaba obligada a cursar una notificación a la policía, porque la manifestación no se había realizado en forma de reunión pública ni marcha pública, tal como se definen en la mencionada Ley.

Observaciones del Estado Parte y comentarios de la autora al respecto

4.1. En comunicación del 21 de diciembre de 1990, el Estado Parte reconoce, por lo que se refiere a la reclamación presentada por la autora contra su sentencia, que se habían agotado todos los recursos internos disponibles.

4.2. En cuanto a la cuestión de que sean o no aplicables las disposiciones pertinentes de la Ley de reuniones públicas en el caso de la autora, el Estado Parte sostiene que ello depende de las pruebas. El Estado Parte señala que la autora no alega que las disposiciones mencionadas sean contrarias al Pacto, sino únicamente que la aplicación concreta de aquéllas en su caso constituía una violación del Pacto.

5. En sus comentarios sobre la comunicación del Estado Parte, la autora reitera que violan el artículo 15 del Pacto no sólo las sentencias basadas en la aplicación retroactiva de las leyes penales, sino también las que se basan en una aplicación analógica de leyes penales.

Decisión del Comité sobre admisibilidad

6.1. En su 44º período de sesiones, el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación. Observó que se habían agotado los recursos disponibles en la legislación nacional y que el mismo asunto no se estaba examinando en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

6.2. El 20 de marzo de 1992, el Comité declaró que la comunicación era admisible en la medida en que podía plantear cuestiones relacionadas con los artículos 15, 19 y 21 del Pacto. En su decisión, el Comité pidió al Estado Parte que aclarase si se discriminó entre quienes vitoreaban al Jefe de Estado visitante y quienes protestaban contra él y, en particular, si algunos otros grupos o subgrupos que formasen parte de la muchedumbre que aclamaba al Jefe de Estado visitante distribuyeron también folletos o desplegaron también pancartas, si habían hecho una notificación previa a la policía con arreglo a la Ley de reuniones públicas y, en caso negativo, si habían sido procesados análogamente.

Exposición del Estado Parte sobre el fondo de la cuestión y comentarios de la autora al respecto

7.1. El Estado Parte, en su comunicación de 14 de diciembre de 1992, se refiere a las preguntas formuladas por el Comité y afirma que el 3 de septiembre de 1987 sólo había un pequeño número de personas congregadas frente al palacio presidencial. Además del grupo de la autora, había periodistas y algunos curiosos. Excepto el grupo de la autora y sus amigos, no había ningún otro grupo o subgrupo que pudiera calificarse de manifestante o que distribuyera volantes o desplegara pancartas. Ningún otro grupo había notificado previamente a la policía su intención de celebrar una reunión pública.

7.2. El Estado Parte recuerda que el artículo 19 del Pacto establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, pero que en virtud del párrafo 3 de dicho artículo el ejercicio de esos derechos puede estar sujeto a ciertas restricciones expresamente fijadas por la ley y necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. El Estado Parte recuerda también que la Constitución de Finlandia protege la libertad de expresión y de publicación de todos los ciudadanos y que el ejercicio de esas libertades está reglamentado por la legislación, de conformidad con la Constitución. El Estado Parte afirma que, si bien el texto de la Constitución se centra en la libertad de prensa, se ha interpretado ampliamente para que abarque toda la libertad de expresión protegida en el artículo 19 del Pacto. El Estado Parte destaca a este respecto que el derecho a la libertad de expresión no depende del modo de expresión o del contenido del mensaje expresado.

7.3. El Estado Parte afirma que las autoridades pueden limitar el derecho a la libertad de expresión con la condición de que estas limitaciones no afecten a la sustancia de ese derecho. En lo que se refiere al presente caso, el Estado Parte afirma que no se limitó la libertad de expresión de la autora, la cual pudo expresar libremente sus opiniones, por ejemplo, distribuyendo volantes. La policía, después de haber recibido información acerca de quién organizaba la reunión pública, no obstaculizó a la autora ni a su grupo en la realización de sus actividades. Por consiguiente, el Estado Parte niega que se aplicara por analogía la Ley de reuniones públicas para limitar el derecho a la libertad de expresión.

7.4. El Estado Parte afirma en este contexto que toda manifestación supone necesariamente la expresión de una opinión pero que, dado su carácter específico, debe considerarse como el ejercicio del derecho de reunión pacífica. El Estado Parte afirma a este respecto que el artículo 21 del Pacto debe considerarse como lex specialis en relación con el artículo 19 y que por consiguiente la expresión de una opinión en el contexto de una manifestación ha de considerarse con arreglo al artículo 21 y no con arreglo al artículo 19 del Pacto.

7.5. El Estado Parte está de acuerdo con la autora de que en principio el artículo 15 del Pacto también prohíbe la aplicación por analogía de una ley que perjudique a la persona acusada de un delito. Afirma no obstante que en el caso presente la autora no fue sentenciada por expresar su opinión sino simplemente por no haber notificado previamente la celebración de una manifestación según lo exigido por el artículo 3 de la Ley de reuniones públicas.

7.6. En lo que respecta a la afirmación de la autora de que es víctima de una violación del artículo 21 del Pacto, el Estado Parte recuerda que el artículo 21 permite restringir el ejercicio del derecho de reunión pacífica. En Finlandia, la Ley de reuniones públicas garantiza el derecho de reunión pacífica en público, al mismo tiempo que garantiza el orden y la seguridad públicas y evita abusos del derecho de reunión. En virtud de la indicada Ley, se entiende por reunión pública la concentración de más de una persona con una finalidad legal en un lugar público al que otras personas, además de las invitadas, tengan acceso. El Estado Parte afirma que con acuerdo a la jurisprudencia existente la Ley también es de aplicación a las manifestaciones organizadas como reuniones públicas o marchas callejeras. El artículo 3 de la Ley requiere la notificación previa a la policía por lo menos seis horas antes de que empiece una reunión pública en un lugar público al aire libre. La notificación tiene que incluir información acerca de la hora y el lugar de la reunión, así como sobre quién la organiza. El párrafo 1 del artículo 12 de la Ley considera un delito punible convocar una reunión pública sin notificarlo previamente a la policía. El Estado Parte pone de relieve que la Ley no se aplica a las manifestaciones públicas de una sola persona.

7.7. El Estado Parte explica que lo dispuesto en la Ley se ha interpretado generalmente en el sentido de que también se aplica a las reuniones públicas que se desarrollan en forma de manifestaciones. A este respecto el Estado Parte se refiere a las decisiones del ombudsman parlamentario, según las cuales deben comunicarse previamente a la policía las manifestaciones convocadas en un lugar público al aire libre en la que puedan participar otras personas además de aquéllas a las que se haya invitado personalmente. El Estado Parte afirma que la exigencia de la notificación previa permite que la policía adopte las medidas necesarias para que pueda desarrollarse la reunión, por ejemplo, regulando la circulación y protegiendo al grupo para que pueda ejercer su derecho de reunión. El Estado Parte afirma a este respecto que cuando la manifestación guarde relación con la presencia de un Jefe de Estado extranjero tiene máxima importancia práctica comunicarlo a la policía con anticipación.

7.8. El Estado Parte afirma que la exigencia de la notificación previa a la policía no restringe el derecho de reunión pública. A ese respecto se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Estado Parte pone de relieve que la notificación previa es necesaria para garantizar que la reunión pública sea pacífica.

7.9. En lo que se refiere a las circunstancias concretas del presente caso, el Estado Parte opina que de hecho la conducta de la autora y sus amigos equivalió a celebrar una reunión pública en el sentido del artículo 1 de la Ley de reuniones públicas. En este contexto, el Estado Parte afirma que si bien en la indicada Ley no figura la palabra "manifestación" esto no significa que las manifestaciones queden al margen de la aplicación de la Ley. El Estado Parte se refiere a este respecto a los principios generales de interpretación jurídica. Señala además que el artículo 21 del Pacto tampoco se refiere concretamente a las "manifestaciones" como forma de reunión. El Estado Parte afirma que el requisito de la notificación previa es conforme con la segunda frase del artículo 21. En este contexto, el Estado Parte dice que ese requisito está fijado por ley y es necesario en una sociedad democrática en interés de fines legítimos, en especial en interés del orden público.

8.1. La autora, en su comunicación de 28 de abril de 1993 contradice la descripción de los hechos efectuada por el Estado Parte y remite la documentación en poder del tribunal sobre su caso. Según esta documentación hubo testigos de que se encontraban en la plaza unas 100 personas aproximadamente, entre las cuales algunas saludaban al Jefe de Estado extranjero agitando banderitas. La policía no hizo nada contra estas personas y en cambio retiró la pancarta desplegada por la autora y sus amigos. Según la autora esto indica que la policía obstaculizó la manifestación de ella y sus amigos debido al contenido de la opinión expresada, lo que constituye una violación del artículo 19 del Pacto.

8.2. La autora también cuestiona la afirmación del Estado Parte de que la policía no obstaculizó a la autora y a su grupo en lo que se refiere a expresar su opinión. Pone de relieve que la entrada del Jefe de Estado extranjero en el palacio presidencial duró unos pocos instantes y que las medidas adoptadas por la policía (retirando la pancarta tan pronto como fue desplegada, e interrogando a la autora) disminuyó enormemente las posibilidades de la autora de expresar eficazmente su opinión.

8.3. En lo que se refiere a la presunta violación del artículo 15 del Pacto, la autora se remite a sus comunicaciones anteriores y afirma que la aplicación por analogía de la Ley de reuniones públicas a una manifestación como la organizada por ella constituye una violación del artículo 15 del Pacto. La autora considera a este respecto que la afirmación del Estado Parte de que el artículo 21 del Pacto tampoco incluye ninguna referencia a las manifestaciones no es pertinente, ya que el artículo 15 sólo prohíbe la interpretación por analogía que resulte perjudicial para un acusado en un procedimiento criminal.

8.4. La autora cuestiona la afirmación del Estado Parte de que ella debía saber que tenía la obligación de notificar la manifestación a la policía. La autora afirma que esto sólo figura de manera expresa en la decisión del Tribunal relativa a su propio caso y que la interpretación general a que hace referencia el Estado Parte es insuficiente como base para condenarla. Por último, la autora considera que la descripción de reunión pública, en el sentido del artículo 1 de la Ley de reuniones públicas, utilizada por el

Estado Parte es inaceptablemente amplia y abarcaría prácticamente cualquier discusión en la calle de por lo menos tres personas.

8.5. Para terminar, la autora afirma que no pone en duda que puedan justificarse restricciones al ejercicio del derecho de reunión pacífica, y que la notificación previa de las reuniones públicas es una forma legítima de aplicar esas restricciones. En cambio, sí se opone a la aplicación concreta de la Ley de reuniones públicas a su propio caso. Afirma que esta disposición legal, anticuada, vaga y ambigua, se utilizó como base para justificar jurídicamente la intervención de la policía para evitar que la autora expresara su preocupación acerca de la situación de los derechos humanos en el país del Jefe de Estado visitante. Afirma que esta intervención no se ajusta a derecho ni es necesaria en una sociedad democrática, en el sentido del artículo 21 del Pacto. Vuelve a subrayar a este respecto que el hecho de que la policía retirara la pancarta obstaculizó la forma más eficaz que tenía la autora de expresar su opinión.

Cuestiones materiales y procesales de previo pronunciamiento

9.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

9.2. El Comité considera que el requisito de que se notifique a la policía que se proyecta realizar una manifestación en un lugar público seis horas antes de su iniciación puede ser compatible con las restricciones permitidas del artículo 21 del Pacto. En las circunstancias de este caso concreto, la información proporcionada por las partes pone de manifiesto que no puede calificarse de manifestación la reunión de varias personas en el lugar donde transcurren las ceremonias de bienvenida de un Jefe de Estado extranjero en visita oficial que las autoridades del Estado Parte han anunciado públicamente con antelación. Dado que el Estado Parte afirma que exhibir una pancarta convierte la presencia de esas personas en una manifestación, el Comité observa que cualquier restricción al derecho de reunión debe corresponderse con las disposiciones limitativas del artículo 21. El requisito de notificación previa de una manifestación normalmente se impondría por razones de seguridad nacional o seguridad pública, orden público, protección de la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Por consiguiente, no puede considerarse que la aplicación de la legislación finlandesa sobre las manifestaciones a una reunión de ese tipo sea la aplicación de una restricción autorizada por el artículo 21 del Pacto.

9.3. El derecho de toda persona a expresar sus opiniones políticas, incluidas obviamente sus opiniones sobre la cuestión de los derechos humanos, forma parte de la libertad de expresión garantizada por el artículo 19 del Pacto. En este caso en particular, la autora de la comunicación ejerció su derecho desplegando una pancarta. Es cierto que el artículo 19 autoriza a restringir por ley la libertad de expresión en determinadas circunstancias. No obstante, en el presente caso el Estado Parte no ha hecho referencia a una ley que permita restringir esta libertad ni ha demostrado que era necesaria

la restricción aplicada a la Sra. Kivenmaa para proteger los derechos e imperativos nacionales consignados en los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 19 del Pacto.

9.4. El Comité observa que, si bien se han formulado denuncias en virtud del artículo 15, en este caso no surgen cuestiones al amparo de dicha disposición.

10. El Comité de Derechos Humanos, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, opina que los hechos que tiene ante sí indican una violación de los artículos 19 y 21 del Pacto.

11. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar a la Sra. Auli Kivenmaa un recurso adecuado y adoptar las medidas necesarias para garantizar que no se produzcan violaciones análogas en el futuro.

12. El Comité desearía recibir información, en un plazo de 90 días, sobre cualquier medida que pudiera adoptar el Estado Parte respecto del dictamen del Comité.

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

APENDICE

Dictamen disidente presentado por el Sr. Kurt Herndl

1. Convine (y convengo) con la decisión del Comité de 20 de marzo de 1992 de declarar admisible la presente comunicación en la medida en que los hechos denunciados podrían plantear cuestiones relacionadas con los artículos 15, 19 y 21 del Pacto, pero lamento no poder asociarme a la decisión sustantiva del Comité de que en el presente caso Finlandia ha violado los artículos 19 y 21. Motiva esta actitud el hecho de que no comparto en absoluto la evaluación jurídica de los hechos realizada por el Comité.

A. La cuestión de la posible violación del artículo 21

2.1. La conclusión del Comité de que Finlandia ha violado el artículo 21 del Pacto al aplicar a la autora la Ley de reuniones públicas de 1907 (en lo sucesivo denominada Ley de 1907) (y finalmente imponerle una multa con arreglo al artículo 12 de dicha Ley) se basa en una apreciación errónea de los hechos y, lo que es más, en una opinión errónea sobre lo que constituye una "reunión pacífica" en el sentido del artículo 21.

2.2. En la primera oración del párrafo 9.2 de su Dictamen, el Comité afirma correctamente que "el requisito de que se notifique a la policía que se proyecta realizar una manifestación en un lugar público seis horas antes de su iniciación puede ser compatible con las restricciones permitidas del artículo 21 del Pacto". El mero requisito, tal como lo establece la Ley de 1907, de notificar a las autoridades la convocatoria de una reunión pública varias horas antes de su comienzo se ajusta obviamente a las disposiciones del artículo 21 del Pacto, en el que se prevé la posibilidad de aplicar al ejercicio del derecho de reunión pacífica restricciones legítimas "previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de los demás". Sin duda la Ley de 1907 entra en esta categoría. Este hecho, a propósito, es reconocido por la propia autora, quien no niega que las restricciones al ejercicio del derecho de reunión pacífica puedan justificarse, y que la notificación previa de las reuniones pública es una forma legítima de aplicar esas restricciones (véase el párrafo 8.5 del Dictamen). En su última comunicación dice explícitamente que tampoco cuestiona la validez de la Ley de 1907 in abstracto.

2.3. Por consiguiente, el problema legal gira en torno a la cuestión de si las acciones de la autora -el hecho de que ella "y unos 25 miembros de su organización, entre una multitud mayor, se agruparon..., distribuyeron volantes y alzaron una pancarta" (véase el párrafo 2.1 del Dictamen) deben o no calificarse de "reunión pública" en el sentido de la Ley de 1907 o, para el caso es lo mismo, de "reunión pacífica" en el sentido del artículo 21 del Pacto.

2.4. En ese sentido el Comité observa en el párrafo 9.2 (segunda oración) de su Dictamen que "la información proporcionada por las partes pone de manifiesto que no puede calificarse de manifestación la reunión de varias personas en el lugar donde transcurren las ceremonias de bienvenida de un Jefe de Estado extranjero en visita oficial que las autoridades del Estado Parte han anunciado públicamente con antelación. Muy a mi pesar, no puedo seguir este razonamiento.

2.5. La autora no niega que ella y un grupo de personas de su organización convocadas por ella concurren al palacio presidencial explícitamente con el fin de distribuir volantes y desplegar una pancarta para de este modo denunciar públicamente la presencia en Finlandia de un Jefe de Estado extranjero cuyos antecedentes en materia de derechos humanos criticaban. Si esto no constituye una manifestación, y por cierto una reunión pública en el marco de las disposiciones del artículo 21 del Pacto, ¿qué otra cosa sería una "reunión pacífica" en ese sentido y, por consiguiente, una "reunión pública" según los términos de la Ley de 1907?

2.6. En sus observaciones sobre el artículo 21 del Pacto, Manfred Nowak afirma lo siguiente:

"El término "reunión" ("réunion") no se define, sino que se presume en el Pacto. Por consiguiente, debe interpretarse de conformidad con el significado habitual y generalmente aceptado en los sistemas jurídicos nacionales, teniendo en cuenta el objeto y el propósito de este derecho humano tradicional. No hay lugar a dudas de que no toda reunión de personas exige una protección especial. Sólo se concede la protección de la libertad de reunión a las reuniones intencionales y temporales de varias personas con un fin concreto."

Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, Engel Publisher, Kehl-Strasbourg-Arlington, 1993, pág. 373.

2.7. Es éste exactamente el caso de la manifestación de la autora frente al palacio presidencial. El elemento decisivo para determinar si existe una "reunión" -a diferencia de una coincidencia más o menos accidental en un lugar (por ejemplo, de personas que esperan el autobús, que escuchan a una banda de música, etc.)- obviamente es la intención y el propósito de quienes se reúnen. La autora no puede afirmar que ella (y su grupo) estuvieran curioseando como las otras personas que aparentemente fueron atraídas por la aparición de un Jefe de Estado extranjero que visitaba al Presidente de Finlandia. Ella y su grupo reconocieron haberse hecho presentes para realizar una manifestación política. Este era el único propósito de su comparecencia ante el palacio presidencial. Por consiguiente, el Estado Parte tuvo razón al afirmar que desde el punto de vista "conceptual" se trató de una manifestación.

2.8. Tampoco puedo adherirme al argumento del Comité reflejado en el párrafo 9.2 (oraciones cuarta y quinta) donde se intenta crear un vínculo entre el propósito (y, por ende, la legalidad) de la legislación restrictiva como tal y su aplicación en un caso concreto. Afirmar que el requisito de

notificación previa de una manifestación normalmente se impondría por razones de seguridad nacional...", etc. y luego decir que "por consiguiente, no puede considerarse que la aplicación de la legislación finlandesa sobre las manifestaciones a una reunión de este tipo sea la aplicación de una restricción autorizada por el artículo 21 del Pacto" es, por lo menos, una contradicción.

2.9. Si se considera que la legislación restrictiva como tal -en el caso que nos ocupa la Ley de reuniones públicas de 1907- está comprendida dentro de los límites del artículo 21 (hecho que la autora no discute y que el Comité reconoce), la ley pertinente obviamente debe aplicarse de manera uniforme a todos los casos comprendidos en su ámbito. En otras palabras, si la Ley de 1907 y la obligación en ella contenida de notificar toda "reunión pública" antes de su comienzo, son una restricción válida al ejercicio del derecho de reunión, permitida en virtud del artículo 21 del Pacto, su aplicación formal no puede considerarse una violación del Pacto, cualesquiera que sean las razones reales (según el criterio de las autoridades) para exigir la notificación.

2.10. Por consiguiente, las autoridades finlandesas no violaron el artículo 21 del Pacto al insistir en que la autora debía efectuar la notificación correspondiente a las autoridades antes de manifestarse frente al palacio presidencial y al imponerle posteriormente una multa por no haberlo hecho. En términos objetivos, habría resultado fácil a la autora cumplir con el requisito de una simple notificación. En ningún momento explica por qué razón no lo hizo; se limita a sostener ex post facto que no tenía obligación de notificar su acción a las autoridades porque no correspondía al ámbito de la Ley de 1907. Parece haber optado deliberadamente por hacer caso omiso de las disposiciones de la Ley y, por consiguiente, debió asumir las consecuencias, es decir la imposición de una multa.

B. La cuestión de una posible violación del artículo 19

3.1. En el párrafo 9.3 de su Dictamen el Comité destaca que la autora ejerció su derecho a la libertad de expresión al alzar una pancarta. Como la policía retiró dicha pancarta, el Comité llega a la conclusión de que con este hecho se violó el artículo 19.

3.2. Sin duda se debe situar el retiro de la pancarta en el contexto de los hechos: la autora y su grupo "se manifiestan". Distribuyen volantes, despliegan una pancarta. La policía interviene para determinar la identidad de la persona que conduce la manifestación (es decir la persona que ha convocado la reunión pública según los términos de la Ley de 1907). La policía "retira" la pancarta (véase el párrafo 2.1 del dictamen). Sin embargo, les permite continuar la manifestación. La autora misma y su grupo pasan a distribuir sus volantes y presumiblemente proclaman en público su opinión respecto del Jefe de Estado visitante. La policía no vuelve a intervenir. Por consiguiente, el "retiro" de la pancarta es el único hecho que se destaca con miras a una posible violación del artículo 19.

3.3. El Comité ha optado por una muy simple façon de voir: si retira la pancarta usted necesariamente viola el derecho a la libertad de expresión. Esta opinión no toma en cuenta la relación estrecha y algo compleja entre los artículos 19 y 21 y, en realidad es lo mismo, también el artículo 18 del Pacto.

3.4. El derecho de reunión pacífica parecería ser sólo una faceta del derecho más general a la libertad de expresión. En ese sentido, John P. Humphrey, en su análisis de los "derechos políticos y otros derechos conexos" dice lo siguiente:

"Prácticamente no habría libertad de reunión en un sentido real sin libertad de expresión; la reunión es sin duda alguna una forma de expresión."

John P. Humphrey, "Political and Related Rights", en: Human Rights in International Law, Legal and Policy Issues (ed. Theodor Meron), Clarendon Press, Oxford, 1984, vol. I, pág. 188.

3.5. Por consiguiente, si en cualquier Estado Parte están en vigor normas jurídicas sobre el derecho de reunión que se ajustan al artículo 21 del Pacto, incluidas las restricciones de ese derecho que las disposiciones de aquel artículo permiten, esa legislación se aplicará a las reuniones públicas o a las reuniones pacíficas y no la legislación sobre el ejercicio del derecho de expresión. En ese sentido, es correcta la observación del Gobierno de Finlandia de que el artículo 21 debe considerarse lex specialis en relación con el artículo 19 (véase el párrafo 7.4 del Dictamen). Al respecto, desearía referirme a la parte pertinente de la comunicación del Gobierno, que dice:

"... esto significa que, en todo caso, el artículo 19 deberá considerarse como lex generalis en relación con el artículo 21 (lex specialis), excluyéndose así la necesidad de un examen separado a tenor del primero de los artículos."

Es lamentable que en su Dictamen el Comité no se haya ocupado de este problema jurídico, sino que se haya contentado con la declaración quizás demasiado simplificada de que al retirar la pancarta exhibida el Gobierno violó el derecho a la libertad de expresión de la autora. ¿Habría observado el Comité una violación del artículo 19 aun cuando no hubiera comprobado una violación del artículo 21? Lo dudo.

C. La cuestión de una posible violación del artículo 15

4.1. Aunque en su decisión sobre admisibilidad de 20 de marzo de 1992 el Comité claramente retuvo el artículo 15 entre los artículos que el Gobierno de Finlandia podría haber violado, no se ocupó de la cuestión de dicho artículo en su Dictamen final. Esto resulta tanto más sorprendente si se piensa que en todas sus comunicaciones, incluida su última réplica, la autora había destacado una y otra vez que la multa impuesta por el Tribunal de la ciudad de Helsinki (sobre la base del artículo 12 de la Ley de 1907)

equivalía a una aplicación retroactiva, por analogía, de las leyes penales. Si bien en un primer momento puede considerarse que este argumento es un tanto sutil, los hechos del caso lo contradicen.

4.2. La autora fue condenada no por haber expresado sus opiniones políticas en una forma concreta, sino simplemente por su innegable omisión de "efectuar la notificación previa exigida por artículo 3 de la Ley de reuniones públicas para organizar un determinado tipo de reunión pública, en su caso una manifestación" (como comunicó el Estado Parte). Incluso suponiendo que fuera erróneo aplicar la Ley de 1907 a las acciones de la autora, lo cual, a su vez, podría haber violado los derechos de la autora en virtud del artículo 21 del Pacto, su condena sobre la base de esa misma ley sin duda no puede calificarse de aplicación "retroactiva" de las leyes penales que prohíbe el artículo 15 (nullum crimen, nulla poena sine lege). Quizás el Comité pensó que el argumento era demasiado rebuscado e irrazonable. En todo caso, el Comité debería haber incluido en su Dictamen final una declaración en el sentido de que en el presente caso Finlandia no ha violado el artículo 15.

Kurl Herndl

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]