

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
6 June 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1772/2008 号来文

委员会于 2012 年 3 月 12 日至 30 日举行的第一〇四届会议
通过的意见

提交人: Syargei Belyazeka (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: 2008 年 2 月 23 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 3 月 20 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见通过日期: 2012 年 3 月 23 日

事由: 一个旨在纪念斯大林主义压迫的受害者举行的和平集会被驱散, 侵犯了言论自由权和不受不合理限制举行和平集会的权利。

实质性问题: 言论自由权; 允许的限制; 和平集会权。

程序性问题: 无

《公约》条款: 第十九条第 2 款; 第二十一条

《任择议定书》条款: 无

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 款在第一〇四届会议上

通过的关于

第 1772/2008 号来文的意见*

提交人： Syargei Belyazeka (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： 2008 年 2 月 23 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 2012 年 3 月 23 日举行会议，

结束了对 Syargei Belyazeka 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 1772/2008 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，

通过了以下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 来文提交人 Syargei Belyazeka, 白俄罗斯国民, 1974 年生, 居住于白俄罗斯维捷布斯克。他声称自己是白俄罗斯违反《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款和第二十一条行为的受害者。《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

2.1 2007 年 10 月 30 日, 提交人与其他 30 名有亲戚在苏维埃俄国斯大林主义集中营里丧生的维捷布斯克居民一起参加了一场纪念活动。据提交人说, 所有参加

* 参加审查本来文的委员会委员有：莱兹赫里·布齐德、克里斯蒂娜·沙内、艾哈迈德·阿明·法萨拉、科内利斯·弗林特曼、岩泽雄司、瓦尔特·卡林、赞克·扎内莱·马约迪纳、杰拉尔德·L·纽曼、迈克尔·奥弗莱厄蒂、拉斐尔·里瓦斯·波萨达、奈杰尔·罗德利、费边·奥马尔·萨尔维奥利、马拉特·萨尔先巴耶夫、克里斯特·特林和马戈·瓦特瓦尔。

纪念活动的人都持有共同的观点，即共产主义(斯大林主义)政权是专制的，旨在压制苏维埃社会中的政治多元性。因此，提交人和其他参与者参加这一纪念活动，是为了通过这种方式集体表达他们反对以暴力镇压不同政见的做法。按计划，纪念活动包括访问 Polyai 村附近的一个处决政治迫害受害者的地点，以及访问靠近 Voroni 村和 Kopti 村的两处墓地，献上花圈并立起一个十字架。

2.2 参与者到达 Polyai 村纪念活动现场旁的一个停车场时，警察要求终止纪念活动，因为维捷布斯克区内务部副部长认为这是一个未经批准的群众活动，即“抗议活动”。参与者拒绝停止，并得到允许进行纪念活动。然而他们登上一辆巴士，准备前往 Voroni 村和 Kopti 村时，维捷布斯克区内务部副部长登上了巴士并宣布他要驱散纪念活动，且巴士上的所有乘客都将因参与未经批准的群众活动(“抗议活动”)而被拘留。参与者，包括提交人，对这一决定表示异议，但服从了命令。

2.3 提交人与其他参加人一起被巴士送往维捷布斯克区内务部，内务部草拟了一份与提交人有关的行政程序书。依据《行政违法法》第 23.34 条第 3 部分，提交人被控犯下行政违法行为(违反组织或举行群众活动或“抗议活动”的既定程序)。

2.4 2007 年 10 月 31 日，维捷布斯克区法院的一名法官依据《行政违法法》第 23.34 条第 3 部分，判定提交人犯下行政违法行为，并责令他缴纳 62 万白俄罗斯卢布的罚款(20 个基线值单位)。¹ 提交人当庭对其行为的法律定义提出质疑，质疑理由包括：他没有展示任何旗帜，纪念活动也是在林区进行的，并非公共场所。法院援引 1997 年 12 月 30 日《群众活动法》第 2 条的规定：

“抗议活动”指一个或一群公民(不举行游行)，通过包括绝食在内的手段，使用或不使用海报、标语或其他材料，就任何问题公开表达其公共或政治、集体或个人以及其他利益或举行抗议的行为。

维捷布斯克区法院得出结论，提交人在一公共场所积极地参与了一场群众活动，特别是与群众活动的其他参与者一起，在一个停车场长时间举着展开的旗帜和一个十字架，从而公开表达了自己的个人利益和其他利益。

2.5 2007 年 11 月 8 日，提交人就 2007 年 10 月 31 日的判决向维捷布斯克地区法院提起上诉，要求撤销原判。提交人在上诉中说，维捷布斯克区法院对他的行为下了错误的法律定义。特别是，提交人提出，他没有展示任何海报、标语或其他宣传材料，因此无法公开表达任何集体、个人或其他利益或抗议。即便他确实参与了未经批准的群众活动(“抗议活动”)，《行政违法法》第 23.34 条禁止的是违反既定程序组织或举行群众活动或“抗议活动”，并没有将这类仅仅参与群众活动的行为定为违法。此外，2007 年 10 月 28 日至 2007 年 11 月 3 日期间，白俄罗斯的基督徒正在庆祝秋季的亡者节：举行宗教仪式并不受白俄罗斯法律的

¹ 约合 288.4 美元/202.9 欧元。

约束。最后，提交人声称，他参与的纪念活动只是公民的和平聚会。他们并没有威胁到国家安全、公共安全、公共秩序、维护公共卫生，以及道德，或他人的权利和自由。因此，他受《白俄罗斯宪法》和白俄罗斯的国际义务所保障的和平集会权受到了侵犯。

2.6 2007年11月28日，维捷布斯克地区法院的一名法官驳回了提交人的上诉。法院援引了《群众活动法》²，该法要求参加纪念活动的人申请国家主管当局的批准以举行群众活动。根据提交人的撤销原判上诉，本案中并没有提交这样的申请。此外，《行政违法法》第23.34条规定，如果某一个人已因违反组织或举行群众活动或“抗议活动”的既定程序受到处罚，且在受罚之后一年内反复犯下同一种违法行为，则负有行政责任。维捷布斯克地区法院注意到，早些时候，在2007年4月27日，提交人已被判犯有违反《行政违法法》第23.34条第1部分的违法行为，并被责令缴纳15.5万白俄罗斯卢布的罚款。³

2.7 2007年12月21日，提交人针对维捷布斯克区法院和维捷布斯克地区法院的判决，依据监督复核程序上诉至最高法院。提交人在上诉中重申了自己的论点，即《行政违法法》第23.34条只规定，违反组织或举行群众活动或“抗议活动”的既定程序负有行政责任，但没有规定仅仅是参加这些活动也负有法律责任。而他只是参加了纪念活动，既不是组织者也不是领导者。2008年2月4日，最高法院副院长驳回了提交人的上诉。最高法院考虑了提交人之前曾依《行政违法法》第23.34条第1部分受到行政处罚这一情况，并认定下级法院依据同一条款第3部分对提交人行为作出的定义无误。

申诉

3.1 提交人指出，2007年10月30日警察在纪念活动举行期间将他拘留，妨害了他受《公约》第十九条第2款所保障的言论自由权。提交人坚称，如警方展示的罪证录像所示，他没有展示任何旗帜、海报或其他宣传材料，因此，法院将其行为定义为群众活动是错误的。

3.2 提交人还指出，举办纪念活动的初衷绝不是进行一场具有政治、社会或经济意义的行动，因此参加者也没有向主管部门要求组织群众活动的批准。他参加的纪念活动是公民的和平聚会，参与者的行动既未妨碍他人的权利和自由，也未对公民或市政财产造成任何损害。据提交人称，当局并未提供任何事实说明，在纪念活动期间有违反国家安全或公共秩序的行为，这就证明了纪念活动的和平性质。当局也未提供任何书面证据，证实他们试图危害他人的生命、健康或道德，或是侵犯他人的权利和自由。因此，提交人声称缔约国还侵犯了他依据《公约》第二十一条所享有的和平集会权。

² 见《群众活动法》第5条(举行群众活动的申请)；第6条(审议申请并作出决定的程序)；第7条(对禁止举行群众活动，或更改活动日期、地点和时间的决定的上诉)。

³ 约合72.3美元/53.6欧元。

缔约国对可否受理和案情的意见

4.1 在 2008 年 5 月 20 日的普通照会中，缔约国就来文可否受理和案情提交了意见。缔约国证实，在 2007 年 10 月 31 日，维捷布斯克区法院依据《行政违法法》第 23.34 条第 3 部分判定提交人犯下了行政违法行为，并责令其缴纳 20 个基线值单位的罚款。法院有充足的理由，认定提交人于 2007 年 10 月 30 日下午 12 时 30 分，无视《群众活动法》所规定的举行群众活动的程序，在 Polyai 村附近维捷布斯克—利奥兹诺高速公路上一个停车场参加了一场公开表达个人和其他利益的活动。证人的证词和 2007 年 10 月 30 日的活动录像都证明提交人参与了上述群众活动。

4.2 缔约国指出，举行上述群众活动并没有得到当地行政机构首长或副首长的批准。缔约国还补充说，《群众活动法》旨在创造条件，以便公民行使宪法赋予的权利和自由，而在此类群众活动期间遵守《群众活动法》，是维护公共安全和秩序的保障。缔约国得出结论，提交人声称缔约国侵犯了《宪法》赋予他的权利以及白俄罗斯国际义务的这一指称是没有根据的。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2008 年 7 月 2 日，提交人评论了缔约国的意见。他注意到，依据《公约》第二条第 2 款，白俄罗斯承诺通过必要的法律和立法措施，以确保受之管辖的个人可以行使权利。提交人指出，《宪法》第 33 条保障人人享有思想自由、见解自由和言论自由，而《宪法》第 35 条规定，“国家应保障举行不影响法律和秩序、不侵犯其他白俄罗斯公民权利的集会、会议、上街游行、示威和‘抗议活动’的自由。举行上述活动的程序应由法律确定。”他说，白俄罗斯公民可以在任何情况下行使这些权利，只受到法律规定的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他人的权利和自由的需要的限制。

5.2 提交人重申了其论点，即他在被拘留和出庭时，并没有被指控侵害国家安全或公共安全。他也没有被指控破坏公共秩序或威胁他人的生命和健康、威胁他人的道德，或侵犯他们的权利和自由。提交人指出，他被处罚款，仅仅是因为他参加了一场据称没有顾及举行群众活动的程序而组织起来的“抗议活动”。

5.3 提交人回顾说，仅是参与群众活动，并不为《行政违法法》第 23.34 条所禁止。他补充说，自己被拘留和出庭时，并没有人认定是他组织或者领导了这次纪念活动。因此，只是作为活动的一名参与者，他不应被带离现场并受到行政处罚。提交人解释说，缔约国当局将他带离纪念现场的行为剥夺了他的和平集会权。集会的目的是向受到斯大林主义压迫的受害者表示哀悼，这证明了集会的和平性质。无论是拘捕提交人的警察，还是审理案件的缔约国法院，还是在缔约国提交给委员会的意见中，都没有质疑纪念活动的和平本质。

5.4 提交人指出，缔约国驱散纪念活动这一行为，还剥夺了他的言论自由权。他回顾说，自己并没有展示任何海报、旗帜、标语或其他宣传材料，参加活动是他表达对过去政治压迫的见解的唯一方式。提交人补充说，他特意采用了这种方式表达自己的见解，因为这种方式不会威胁国家安全或公共安全、公共秩序、公共卫生或道德，或他人的权利和自由。因此，提交人宣称，自己依据《公约》第十九条第2款和第二十一条享有的权利受到了侵犯。

缔约国的进一步陈述

6.1 在2008年12月11日的普通照会中，缔约国指出，提交人提出指称，认为依据《行政违法法》第23.34条第3部分判定他负有行政责任不合法，是没有根据的。缔约国解释说，在《宪法》第35条之外，《群众活动法》规定了举行此类活动的程序，从而创造条件，使公民得以行使《宪法》赋予的权利和自由，并在此类群众活动中确保公共安全和公共秩序。

6.2 缔约国认为，提交人在评论中，对他参与了2007年10月30日的群众活动这一事实未提出争议。他将这一活动表述为一场和平集会，即纪念活动。同时，该活动在一个停车场举行，而停车场并不是用于举行这类活动的场所。另外，活动中还在维捷布斯克-利奥兹诺高速公路上使用了白-红-白色的旗帜。这种颜色搭配的旗帜并不是白俄罗斯的国家官方标志。

6.3 缔约国指出，各级法院正确地认定，提交人参与了一场“抗议活动”，《群众活动法》第2条载有“抗议活动”的定义。支持这一结论的事实是，许多个人参加了活动，他们使用的标志并非白俄罗斯的国家官方标志，且他们试图在随意选择的地点树立十字架。此外，上述这些行动还伴有公开声明。

6.4 缔约国还指出，与《群众活动法》的规定相悖，2007年10月30日的“抗议活动”没有得到批准。因此，到达群众活动现场的警察要求参与者停止活动。这一要求并未得到配合。因此，法院正确地认定，提交人参加“抗议活动”违反了举行“抗议活动”的程序。鉴于提交人曾于不到一年之前犯下了相似的行政违法行为，又参加了2007年10月30日的“抗议活动”，这次依据《行政违法法》第23.34条第3部分，判定提交人行政违法。

6.5 缔约国最后说，一群公民举行或参与群众活动的意愿不应侵犯他人的权利和自由。法律面前，人人平等，而国家通过确保人们遵守《群众活动法》的规定等方式，保障对公民的保护。

提交人的进一步陈述

7.1 2009年1月23日，提交人指出，缔约国当局并未引证任何额外的论点支持他们的主张，即他没有权利参加和平集会，即纪念活动，或公开表达他对苏维埃俄国政治迫害的见解。他补充说，缔约国在意见中已经承认：(1) 举行纪念活动的地点是当年政治迫害受害者被处决的地点；(2) 纪念活动是一次和平集会；(3) 纪念活动是在农村地区举行的；(4) 参与者使用的标志(白-红-白色旗帜和木质

十字架)并没有被法律或法院所禁止；(5) 公开声明中并没有呼吁推翻政府、组织群众骚乱或从事其他非法行为；(6) 缔约国当局(警察)干涉了和平集会，也干涉了参与者表达自己见解的行为；(7) 没有任何资料表明，纪念活动给任何人造成了道德上的痛苦或身体伤害；(8) 没有任何人因纪念活动而权利遭受侵害。

7.2 提交人说，纪念活动是在林区举行的，那里是政治压迫受害者被处决的地点，并不是在停车场或者高速公路上。他注意到，缔约国当局未能查明活动的组织者，反而随机选择了纪念活动的一些参与者进行处罚。提交人重申了自己的论点，即他通过参加和平集会，合法地表达了自己对斯大林主义政权统治时期政治迫害的见解。因此，警察要求停止纪念活动，并不是旨在制止提交人的非法行为，而是在剥夺他的和平集会权和言论自由权。

缔约国的补充陈述

8.1 在 2009 年 5 月 25 日的普通照会中，缔约国重申了之前提出的，已在上文 6.2 至 6.5 段概括的论点，并补充说，《公约》第十九条第 3 款规定，可以对第十九条第 2 款规定的权利的行使加以一定的限制。《公约》第二十一条保障了和平集会权。不得对该项权利的行使施加任何限制，除非是法律所规定的限制以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生和道德，或他人的权利和自由所必需的限制。

8.2 缔约国认为，白俄罗斯已在国家立法中落实了《公约》的条款⁴，包括第十九条和第二十一条。与此同时，《宪法》第 23 条允许对个人权利和自由加以限制，但只有根据法律规定，为了维护国家安全和公共秩序，保护公共健康和道德，为了他人的权利和自由时，才允许这么做。

提交人的补充陈述

9. 2009 年 7 月 21 日，提交人指出，他的整体政见与白俄罗斯目前的当权派不同，他已多次因参加和平集会和表达自己的观点而受到处罚。他得出结论，缔约国因为他的政见和其他观点，特别是反对苏维埃俄国斯大林主义迫害，未能采取必要措施确保他行使和平集会权和言论自由权，违反了《公约》第二条第 1 款。因此，提交人恳请委员会认定，他依据《公约》第十九条第 2 款和第二十一条所享有的权利受到了侵犯。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 在审议来文所载的任何指称之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

⁴ 请参阅《宪法》第 33 条和第 35 条。

10.2 按《任择议定书》第五条第 2 款(甲)项, 委员会已确定: 同一事项没有在另一国际调查或解决程序下审查。缔约国没有提出反对意见, 因此, 委员会认为, 《任择议定书》第五条第 2 款(乙)项的要求已经达到。

10.3 委员会认为, 提交人根据《公约》第十九条第 2 款和第二十一条提出的申诉证据充分, 符合受理要求, 宣布本案可予受理并进一步审理案情。

审议案情

11.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定, 结合各当事方提供的所有资料审议了来文。

11.2 委员会注意到提交人的指称, 缔约国当局于 2007 年 10 月 30 日驱散哀悼受到苏维埃俄国斯大林主义迫害的受害者纪念活动的这一行为, 侵犯了他依据《公约》第十九条第 2 款所享有的言论自由权, 因为他被带离了纪念现场, 并随后被处 62 万白俄罗斯卢布的罚款, 罪名是在未经批准的“抗议活动”中公开发达个人和其他利益。委员会进一步注意到, 缔约国称, 提交人违反了组织和举行群众活动的程序, 依据《行政违法法》第 23.34 条第 3 部分, 负有行政责任。

11.3 委员会审议的第一个问题是, 对提交人的案件适用了《行政违法法》第 23.34 条第 3 部分, 因而导致纪念活动终止以及随后的罚款, 是否对提交人的言论自由权构成第十九条第 3 款意义内的限制。委员会注意到, 《行政违法法》第 23.34 条第 3 部分规定, 违反组织或举行群众活动程序要负行政责任, 委员会还注意到, 因为缔约国施加了“举行群众活动”的程序, 实际上是对传递信息的自由的行使设立了限制, 而这一自由是《公约》第十九条第 2 款所保障的⁵。

11.4 因此, 第二个问题是, 依据《公约》第十九条第 3 款, 本案中这些障碍是否合理, 即, 是否由法律所规定并为下列条件所必需: (甲) 尊重他人的权利或名誉; (乙) 为保护国家安全或公共秩序、公共卫生或道德。委员会回顾, 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, 它们是每个自由和民主社会的基石。⁶ 对行使这类自由加以限制必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准, “施加限制的目的仅限于明文规定的, 并且必须与所指特定需要直接相关。”⁷

11.5 委员会注意到, 在本案中, 缔约国认为《群众活动法》的条款旨在创造条件, 使公民得以行使《宪法》赋予的权利和自由, 并在此类群众活动中维护公共安全和公共秩序。委员会还注意到, 提交人认为《行政违法法》第 23.34 条对他不适用, 因为该条款并没有规定, 仅仅参加群众活动也要负行政责任。此外, 鉴于这些纪念活动并不受白俄罗斯法律的约束, 2007 年 10 月 30 日纪念活动的参

⁵ 第 780/1997 号来文, *Laptsevich* 诉白俄罗斯, 2000 年 3 月 20 日通过的意见, 第 8.1 段。

⁶ 见人权事务委员会关于第十九条: 见解和言论自由的第 34 号(2011)一般性意见, 第 2 段。

⁷ 同上, 第 22 段。

与者没有向主管当局请求获得组织群众活动的批准。就此，委员会注意到，提交人和缔约国的分歧在于，该纪念活动是否构成“群众活动”，要遵守《群众活动法》所规定的“举行群众活动的程序”，分歧还在于，《行政违法法》第 23.34 条是否禁止仅仅是参加群众活动，以及提交人是否展示了旗帜或其他标志或宣传材料。

11.6 即使对提交人的制裁根据国家法律是允许的，委员会注意到缔约国没有提出任何论点，说明是否具备根据《公约》第十九条第 3 款所阐述的任何一项合理目的的要求实施这些制裁，以及提交人公开表达自己反对苏维埃俄国斯大林主义迫害会带来什么威胁。委员会得出结论，在缔约国没有作出有关解释的情况下，限制提交人行使言论自由权，不能被视为保护国家安全或公共秩序或尊重他人的权利或名誉所必需采取的措施。因此，委员会认为，在本案中，提交人依据《公约》第十九条第 2 款所享有的权利受到了侵犯。

11.7 委员会进一步注意到提交人的主张，即他依据《公约》第二十一条享有的集会自由权受到了侵犯，因为他被专制地禁止举行和平集会。在这方面，委员会回顾说，《公约》第二十一条所阐述的权利和自由并不是绝对的，可以在一定情况下受到限制。《公约》第二十一条的第二句话规定，对和平集会权的行使不得加以限制，除了(1) 按照法律需要而作出的限制，(2) 在民主社会中出于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他人的权利和自由的需要而作出的限制。⁸

11.8 在本案中，委员会必须考虑，依据《公约》第二十一条第二句话所阐述的标准，对提交人自由集会权的限制是否合理。委员会注意到缔约国强调说，限制是按照法律实行的。然而，缔约国没有向委员会提供任何资料，证明纪念受斯大林主义迫害受害者的行为如何会在实际上侵害《公约》第二十一条所阐述的维护国家安全和公共安全的利益、公共秩序、对公共卫生或道德的保护或对他人权利和自由的保护。因此，委员会得出结论，在本案中，缔约国还侵犯了提交人依据《公约》第二十一条所享有的权利。

12. 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，认为现有事实表明白俄罗斯违反了《公约》第十九条第 2 款和第二十一条。

13. 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，包括按 2007 年 10 月的价值折算退还对提交人的罚款，为提交人支付全部法律费用并给予赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后再次发生类似的违约情况。

⁸ 见第 1604/2007 号来文，*Zalesskaya* 诉白俄罗斯，2011 年 3 月 28 日通过的意见，第 10.6 段。

14. 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》，并在缔约国内以白俄罗斯语和俄语广泛散发。

[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。]
