



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
18 November 2014
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 2156/2012 号来文

委员会第一一二届会议(2014 年 7 月 7 日至 31 日)通过的意见

提交人： Vladimir Nepomnyaschikh(由 Leonid Sudalenko 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 白俄罗斯

来文日期： 2012 年 5 月 22 日(首次提交)

参考文件： 特别报告员根据议事规则第 97 条做出并于 2012 年 6 月 11 日转交缔约国的决定，(未作为文件印发)

意见的通过日期： 2014 年 10 月 10 日

事由： 因事前未获得批准举行和平集会而被逮捕

实质性问题： 表达自由权；容许的限制

程序性问题： 用尽国内补救办法

《公约》条款： 第十九条；第二条(第 2 和 3 款)

《任择议定书》条款： 第五条第 2 款(丑)项



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 款在第一一二届会议上

通过的关于

第 2156/2012 号来文的意见 *

提交人： Vladimir Nepomnyaschikh(由 Leonid Sudalenko 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 白俄罗斯

来文日期： 2012 年 5 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 2014 年 10 月 10 日举行会议，

结束了对 Kesmatulla Khakdar 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 2156/2012 号来文的审议工作，

考虑了提交人和缔约国提供的全部书面材料，

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了如下：

意见

1. 来文提交人 Vladimir Nepomnyaschikh，白俄罗斯国民，1952 出生。他称自己是白俄罗斯违反他根据《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条连同第 2 条第 2 款和第 3 款享有的权利的受害者。《任择议定书》1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。

* 委员会下列委员参加了对本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐格先生、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、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·B·西图辛格、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利、马戈·瓦特瓦尔和安德烈·保罗·兹勒泰斯库。

提交人陈述的事实

2.1 2011 年 7 月 5 日，提交人口头邀请在戈梅利市公共广场上的公民参加将在 2011 年 7 月 6 日举行的和平街头集会。此后不久，他被抓到警察局，在警察局作了正式笔录，写明他犯下了白俄罗斯《行政过失法》第 23.34 条第 1 款规定的行政过失。¹

2.2 2011 年 7 月 6 日，戈梅利市 Zheleznodorozhny 区法院判定提交人违反《行政过失法》第 23.34 条第 1 款规定的组织和举行大型活动的程序，对他处以 35 万白俄罗斯卢布的罚款。2011 年 8 月 3 日，戈梅利地区法院驳回了提交人对 Zheleznodorozhny 区法院判决提出的上诉，同一天该判决成为终审判决。

2.3 戈梅利地区法院院长 2011 年 10 月 26 日和最高法院副院长 2011 年 12 月 1 日驳回了提交人启动督查复审程序的请求。

2.4 2011 年 10 月 7 日，提交人在散发预订于 2011 年 10 月 8 日举行的关于白俄罗斯社会和经济局势特别和平集会信息的传单时，再次被逮捕，被带到警察局，在那里作了他犯下《行政过失法》第 23.34 条第 1 款规定的行政过失的笔录。

2.5 2011 年 10 月 10 日，戈梅利市 Tsentralny 区法院根据《行政过失法》第 23.34 条第 1 款判决提交人有过失，对他处以 17.5 万白俄罗斯卢布的罚款。2011 年 11 月 4 日，戈梅利地区法院驳回了他对区法院判决的上诉，同日该判决成为终审判决。

2.6 2012 年 1 月 4 日，戈梅利地区法院院长驳回提交人提出的对 Tsentralny 区法院 2011 年 10 月 10 日判决启动监督复审程序的请求。2011 年 12 月 1 日，最高法院副院长作出裁决，驳回提交人根据监督复审程序向最高法院提出的投诉。

2.7 提交人指出，缔约国法院两次判定他的行为违反 1997 年 12 月 30 日《大型活动法》第 8 和 10 条的要求。根据这些规定，在获得官方对举行所述大型活动的批准之前，大型活动的组织者没有权利在媒体上公布大型活动的日期、地点和时间，或者为此目的制作和散发传单、海报或其他材料。在没有获得批准的情况下举行和平集会，将受行政和刑事两种法律的处罚。鉴于提交人两次都是告知公民即将的举行和平集会，而举行和平集会还没有获得事先批准，国内法院判定他违反了法律。

2.8 他进一步指出，国内法庭没有对为什么有必要限制他以口头和书面形式传播信息的权利提供任何解释，而这是《公约》第 19 条第 3 款列举的合法目的之一。

2.9 提交人指出，他已经援用无遗国内补救办法。他没有请求总检察长办公室启动监督复审程序，因为只有撤消原判的上诉才可能导致重新审查案件。请求监

¹ 《行政过失法》第 23.34 条第 1 款指出：“违反规定的组织或举行大型活动或抗议的程序。违反规定的组织或举行集会、会议、大会、示威活动或其他大型活动或抗议活动的程序，将处以警告或最低工资 10 倍的罚款或行政逮捕。”

督复审不是一个有效的补救办法，因为它取决于数目有限的官员的酌处权，不会导致对案件的重新审查。监督复审仅限于法律问题，不允许对事实和证据进行任何审查。根据委员会法理，国内补救办法应该是既可用又有效的。此外，委员会已确定，在缔约国启动监督复审程序取决于法官或检察官的酌处权，须用尽的补救办法仅限于撤消原判的上诉。²

申诉

3.1 提交人声称，在他案件上的罚款不是保障国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或尊重他人的权利和名誉所必需的，因此构成对他在《公约》第十九条第1和2款连同第二条第2和3款享有的权利的侵犯。

3.2 他还声称，委员会在第780/1997号关于 *Laptsevich* 诉白俄罗斯案的来文上通过的意见支持他关于行政处罚不合法的论点。他补充指出，《大型活动法》的规定限制自由传播信息的权利，所述限制不符合《公约》第十九条第3款的必需性要求，违背缔约国承担的国际义务。

3.3 他请求委员会宣布他的案子可予受理，审议案情，确定缔约国侵犯了他根据《公约》享有的权利。他请求偿还与案子有关的成本和费用。他还请求委员会建议缔约国审查立法，特别是《大型活动法》第8和10条，并使这些条款与缔约国承担的国际义务、特别是《公约》第十九和二十一条相符。

缔约国关于可受理性的意见

4.1 2012年8月13日，缔约国对来文的可受理性提出质疑，声称提交人未援用无遗国内补救办法。首先，如提交人本人承认的，他并没有请求总检察长办公室启动监督复审程序。第二，他没有请求最高法院院长重新考虑最高法院副院长2011年12月1日关于拒绝他提出的监督复审理求的裁决。

4.2 缔约国认为，登记来文违反了《任择议定书》第二条。它指出，它“已停止关于来文的程序，委员会可能就来文通过的意见与它无关。”

提交人对缔约国关于可受理性的意见的评论

5.1 2012年9月4日，提交人对缔约国关于他提交的来文的可受理性和登记的意见提出异议。他指出，根据委员会的法理，要求提交人援用无遗不仅可用而且有效的国内补救办法。他补充指出，如果补救办法提供一个获得有效补救的合理前景，这种补救办法是有效的。在这方面，委员会多次指出，“监督复审是在前苏联加盟共和国常见的一种自行酌定复审程序，委员会过去一直认为它不构成援用无遗国内补救办法之目的的一个有效补救办法”。³

² 提及第1814/2008号来文，*P.L.*诉白俄罗斯，2011年7月26日通过的不予受理意见。

³ 提及第1418/2005号来文，*Iskiyev*诉乌兹别克斯坦，2009年3月20日通过的意见；以及欧洲人权法院，第47033/99号请求书，*Tumilovich*诉俄罗斯，1999年6月22日的裁决。

5.2 提交人重申，他还没有根据监督复审程序向总检察长办公室提出请求，因为只有撤消原判的上诉才能导致对他的案件的实体性复审。因此，监督复核请求不能被视为一个有效的补救办法。此外，这种请求都由检察官单方审查，仅限于程序性问题，不允许对事实和证据进行任何审查。

5.3 提交人补充指出，根据国家行政法立法，必须在宣布行政案件判决之后 6 个月之内，提出对法院这种判决进行监督复审的请求。几乎不可能遵守这一时间限制，因为首先必须向地区法院院长提出请求，然后才能向最高法院院长提出请求，而在最高法院依次由副院长进行复审。同样，首先必须向地区检察官办公室提出监督复核请求，然后才能向总检察长办公室提出监督复核请求，而在那里由副检察长进行审查。对于在 6 个月期满后在行政案件上提出的请求，不进行审查就予以驳回。

5.4 此外，提交人声称，一旦成为《任择议定书》的缔约国，缔约国就承认委员会有权审议个人来文，以确定是否有违反《公约》的情况。根据《公约》第四十条第 4 款，委员会有权把自己的报告以及它可能认为适当的一般性建议送交缔约国。根据《公约》第二条，缔约国承诺保证受其管辖的任何人都能够得到有效的补救。缔约国即已承认了委员会有权确定个人来文中所涉及的国内补救办法的有效性，有义务不仅遵守《公约》及其《任择议定书》的规定，而且考虑委员会的一般性意见。委员会根据《公约》发挥的综合作用，包括对《公约》条款的解释和发展法理。⁴ 因此，拒绝承认委员会的标准、做法、工作方法和法理，缔约国就否认了委员会解释《公约》条款的权力，这违背《公约》的目的和宗旨。提交人认为，根据条约必须遵守国际法原则，缔约国必须不仅执行委员会的决定，而且承认委员会的标准、做法、工作方法和法理。

缔约国的进一步意见

6. 2013 年 1 月 4 日，缔约国重申了它 2012 年 8 月 13 日关于来文的立场。

委员会需审议的问题和审议情况

缔约国缺乏合作

7.1 委员会注意到缔约国的意见：没有审议提交人来文的法律依据，因为登记来文违反《任择议定书》的规定；它没有义务承认委员会的议事规则和委员会对《任择议定书》条款的解释；委员会就来文做出的任何决定都将被缔约国当局视为“无效”。

7.2 委员会回顾，《公约》第三十九条第 2 款授权委员会制定自己的议事规则，缔约国已同意承认议事规则。委员会进一步指出，《公约》缔约国一旦加入《任择议定书》，即已承认委员会有权接受并审查声称是《公约》规定的任何权

⁴ 提及委员会关于缔约国根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》承担的义务的第 33 号一般性意见(2008 年)，第 11 和 13 段。

利遭到侵犯的受害者的个人来文(《任择议定书》序言和第一条)。不言而喻, 缔约国加入《任择议定书》, 即承诺与委员会真诚合作, 允许和使委员会能够审议这种来文, 并在审议之后向所涉缔约国和个人提出其意见(《任择议定书》第五条第 1 款和第 4 款)。缔约国采取任何行动阻止或阻挠委员会审议来文和表达意见, 都是与这些义务相悖的。⁵ 应由委员会决定是否应该登记来文。委员会认为, 缔约国不接受委员会决定来文是否应该进行登记的权力, 并事前宣布它将不接受委员会关于来文可受理性和案情的决定, 违反它根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第一条承担的义务。⁶

审议可受理性

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前, 人权事务委员会必须根据《议事规则》第 93 条, 决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 委员会遵照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项要求, 已确定同一事项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关于提交人应该请求总检察长办公室和最高法院院长对区法院和地区法院的判决启动监督复审程序的论点。委员会也注意到提交人关于监督复审程序既无效也不可用的解释。委员会回顾其法理, 根据这一法理, 向检察官办公室提出对具有定案效力的判决进行监督复审请求, 并不构成一个为了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项之目的必须援用无遗的有效的补救办法。委员会也认为, 向法院院长提出监督复审请求, 监督复审直接针对已经生效的法院判决, 而且监督复审取决于法官的酌处权, 这构成特殊补救。缔约国必须表明, 在此案件情况下, 提出这样的请求, 将有提供一个有效的补救办法的合理前景。然而, 缔约国没有表明: 在涉及言论自由权利的案件上, 向最高法院院长提出启动监督复核程序的请求, 是否曾有和有多少案件胜诉。在这种情况下, 委员会得出结论, 《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的要求并不排除委员会审议来文。

8.4 委员会注意到, 提交人声称他根据《公约》第十九条第 1 款享有的权利遭到侵犯。然而, 委员会注意到, 提交人并没有在这方面提供任何解释。在这种情况下, 委员会认为, 他未能为可受理性之目的充分证实这一具体申诉, 委员会根据《任择议定书》第二条宣布, 来文此部分不可受理。

8.5 委员会也注意到提交人根据《公约》第十九条及与其一并解读的第二条第 2 款提出的申诉, 但是提交人未对此提供进一步解释。在这种情况下, 委员会认

⁵ 除其他外, 见第 869/1999 号来文, *Piandiong* 等人诉菲律宾, 2000 年 10 月 19 日通过的意见, 第 5.1 段。

⁶ 也见第 1226/2003 号来文, *Korneenko* 诉白俄罗斯, 2012 年 7 月 20 日通过的意见, 第 8.1 和 8.2 段; 或者第 1948/2010 号来文, *Turchenyak* 等人诉白俄罗斯, 2013 年 7 月 24 日通过的意见, 第 5.1 和 5.2 段。

为，提交人未能为可受理性之目的充分证实他的这一申诉，委员会根据《任择议定书》第二条宣布，来文此部分不可受理。

8.6 委员会认为，提交人为可受理性之目的，已经充分证实了他根据《公约》第十九条第 2 款连同第二条第 3 款提出的申诉。据此，委员会宣布，来文此部分可予受理，遂着手审议案情。

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，审议了来文。

9.2. 委员会注意到提交人的申诉：因为在按照国内法律的要求获得官方对举行所述活动的批准之前，口头邀请公民参与即将举行的和平街头集会，散发包含即将举行的和平集会信息的传单，对他处以行政处罚，对《公约》第十九条第 2 款所保护的他传递信息的自由构成不合理的限制。委员会也注意到，缔约国没有提供任何理由说明为何必须在所述案件中限制提交人的权利。

9.3 委员会必须考虑，根据《公约》第十九条第 3 款所规定的任何标准，对提交人表达自由权利的限制是否合理。委员会指出，第十九条规定了某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(甲) 尊重他人的权利或名誉；和(乙) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。委员会回顾，意见自由和表达自由是人全面发展的不可或缺的条件；这种自由是任何社会所必需的，构成每个自由和民主社会的基石。⁷ 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标准，都必须只用于这些条款规定的目的，必须与规定的具体需求直接相关。⁸

9.4 在这方面，委员会注意到，缔约国并没有试图解决在提交人案件上施加的限制，尤其是没有解释为什么根据国内法律和为了《公约》第十九条第 3 款规定的合法目的之一在口头和书面散发关于即将举行的和平集会的信息之前获得批准是必要的。在没有缔约国任何其他相关解释的情况下，委员会给予提交人的意见应有的重视。向委员会提供的法院判决也证实，国内法院没有根据《公约》第十九条第 3 款对限制他传播信息的权利的必要性提供任何解释。

9.5 鉴于上述，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第 2 款连同第二条第 3 款享有的权利未得到有效保护。因此，委员会认为，提交的事实显示，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第 2 款连同第二条第 3 款享有的权利。

⁷ 见委员会关于意见自由和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

⁸ 同上，第 22 段。

10. 人权事务委员会依照《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，认为委员会面前的事实显示，提交人根据《公约》第十九条第 2 款连同第二条第 3 款享有的权利遭到侵犯。

11. 依照《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务为提交人提供有效的补救，包括偿还提交人支付的法律费用以及提供足够的补偿。缔约国也有义务采取措施，防止今后再发生此类情况。在这方面，委员会重申，缔约国应审查其立法，特别是 1997 年 12 月 30 日《大型活动法》，因为在本案件上已经适用了该法，以确保在缔约国可以充分行使《公约》第十九条规定的权利。

12. 缔约国一旦加入《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，并且根据《公约》第二条规定，缔约国也已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺在违约行为一经确定成立后，即予以有效和可强制执行的补救。有鉴于此，委员会希望在 180 天内收到缔约国提供的资料，说明为落实委员会《意见》所采取的措施。此外还请缔约国在缔约国以白俄罗斯文和俄文公布和广泛散发本《意见》。
