



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
29 August 2014
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1934/2010 号来文

委员会第一一一届会议(2014 年 7 月 7 日至 25 日)通过的意见

提交人:	Igor Bazarov (无代理律师)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2009 年 10 月 12 日
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 于 2010 年 3 月 30 日送交所涉缔约国(未作为文件印发)
意见的通过日期:	2014 年 7 月 24 日
事由:	对未获事先许可的和平集会处以罚款
实质性问题:	言论自由权; 和平集会权
程序性问题:	用尽国内补救办法
《公约》条款:	第十九和第二十一条
《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 款在第一一一届会议上

作出的关于

第 1934/2010 号来文的意见*

提交人：Igor Bazarov (无代理律师)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：白俄罗斯

提交日期：2009 年 10 月 12 日

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 7 月 24 日举行会议，

结束了对 Igor Bazarov 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 1934/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提供的全部书面材料，

通过了如下意见：

根据《任择议定书》第五条第四款提出的意见

1. 来文提交人 Igor Bazarov, 白俄罗斯国民，1964 年出生。他称白俄罗斯侵犯了他根据《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款、第十九条第 2 款和第二十一条享有的权利。《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。

* 参加审议本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、艾哈迈德·阿明·法萨拉、科内利斯·弗林特曼、岩泽雄司、沃尔特·凯林、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·西图辛格、安雅·塞伯特-佛尔、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 2009年3月25日，提交人被逮捕并送至为维捷布斯克的一个地区警察局；在那里做的一份官方记录称，他违反《行政违法法》第23.34条第1款的规定，构成行政违法。¹ 2009年3月27日，维捷布斯克市 Oktyabrsky 区法院认定，提交人违反《行政违法法》的23.34条第1款规定的组织和举行群众活动的既定程序，对他处以70,000白俄罗斯卢布的罚款。法院认定，提交人和另外两人于2009年3月25日参加一场未经许可的群众活动。具体说来，他在维捷布斯克市参与了一次街头游行，沿着列宁大街的人行道从“Bistro”向独立广场行进；并携带一面白红白相间的旗帜表达政治观点。

2.2 2009年4月22日，维捷布斯克市地区法院驳回了提交人的上诉，维持区法院的裁定。

2.3 2009年9月25日，最高法院驳回了提交人对2009年3月27日和4月22日的法庭裁决进行监督复审的申请。

2.4 提交人认为，国内法院没有确证他于2009年3月25日参加街头游行的事实。他认为，不能把本次事件认定成一场群众活动，因为只有三人拿着一面旗帜沿着人行道前进。那面白红白相间的旗帜是白俄罗斯1991年至1995年的官方旗帜。

2.5 提交人称，他的目的是提醒维捷布斯克市人，白俄罗斯人民共和国于1918年3月25日成立。言论自由权受到《宪法》第三十三条的保障。

2.6 他辩称，由于此次活动的自发性质，无需通知国内当局。此外，他在独立广场逗留不超过10分钟即被警察逮捕。由于时间有限，他的行为没有影响他人的权利、伤害公民或破坏市政，也没有人因此起诉他赔偿。

2.7 此外，他认为，非法扰乱和平集会侵犯了他自由表达观点的权利，而《宪法》第三十五条对和平集会权作出了规定。

2.8 提交人辩称，他将白红白相间旗帜视为白俄罗斯国家振兴的标志。然而，他的观点违背了当前政治领导人的意识形态。他因此认为，他被国家机关列为目标，受到逮捕和罚款；他将其视为出于政治理由的迫害和歧视。

2.9 他认为，他用尽了一切国内补救办法。

¹ 《行政违法法》第23.34条第1款规定：“违反组织和举行群众活动和示威的既定程序。违反组织或举行集会、会议、游行、示威或其他群众活动或抗议的，可处以警告、不超过最低工资10倍的罚款或行政拘留。”

申诉

3. 提交人称，所述事实构成侵权行为，侵犯了他根据《公约》第二条第1款、第十九条第2款和第二十一条享有的权利。他请求恢复权利，提出获得非金钱损害赔偿。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2010年6月23日，缔约国回顾了案件事实并对来文可否受理问题提出质疑，辩称提交人没有用尽一切国内补救办法，因为他没有申请对国内法院的裁决进行监督复审。《行政诉讼法》第12.11条保障申请对行政案件的已决法院判决进行监督复审的权利。提出复审申请必须在作出最终判决之后的六个月内。申请监督复审是一项有效的补救办法，旨在最大限度地避免毫无理由地对公民提起诉讼。提交人没有按照监督复审程序向检察长办公室提出申请，因而没有利用这一补救办法。

4.2 《宪法》第35条保障集会、会议、街头游行、示威和抗议的权利，但不得违反法律，扰乱秩序或侵犯其他公民的权利。组织群众活动的程序受到1997年12月30日《群众活动法》的规范。该法的目的是为公民享受宪法权利和自由创造条件，并且在公共空间开展此类活动时保护公共秩序和公共安全。

4.3 缔约国指出，提交人自己已经承认，他在维捷布斯克市参与了一次未经许可的街头游行，并且携带了一面白红白相间的旗帜。国内法院作了正确的认定，他参与了一次符合《群众活动法》第2条定义的街头游行²；活动参与人数、他们使用非国家标志物、有意表达政治观点并吸引公众注意，以及提交人在法院所作陈述也证实了这一认定。2009年3月25日的活动违反该法，事先没有得到许可，且提交人没有亲自申请许可。因此，根据《行政违法法》第23.34条第1款，提交人构成行政违法。本案中显然不存在违反国际法的情节。

4.4 缔约国提及《宪法》第22条，认为所有公民在法律面前一律平等并得到国家保护。一群人举行并参与群众活动的意愿，不应侵犯其他公民的权利和自由。这正是《群众活动法》的目的。

4.5 最后，缔约国指出，由于提交人没有用尽所有国内补救办法，并且没有理由认为这些补救办法无法获得或没有效力，本来文应被宣布为不可受理。

² 第2条“本法基本概念及其定义”含有对不同群众活动的描述，并包括如下内容：

群众活动：大会、集会、街头游行、示威、群众抗议或其他群体性活动；

街头游行：一群公民以吸引对某些问题的关注、公开表达其公共或政治情绪或以抗议为目的，沿着大街或马路、林荫道、大道等的人行道或车道或沿着广场有组织地群体性行进；

对公民、组织或国家的权利及合法权益或对公共利益造成显著损失：扰乱群众活动、暂时中断组织机构的活动或阻断交通运行、造成人员死亡、对一人或多人造成严重身体伤害；

大规模损失：损失等于或超过违法行为发生当日确定的基本单位的10,000倍。

4.6 作为一般规则，缔约国请委员会在登记单个来文前对其进行更加仔细的审议，尤其是在滥用提交权或提交人未能用尽所有国内补救办法的情况下。

4.7 在 2012 年 1 月 25 日的一份普通照会中，缔约国重申了 2010 年 6 月 23 日关于本来文可否受理问题的立场。缔约国补充称，它将本来文已获登记视为违反《任择议定书》。

4.8 具体而言，缔约国认为，缔约国加入《任择议定书》，即承认委员会根据第一条享有的职权，但这种承认是与《任择议定书》其它条款相联系作出的，包括规定请愿者及来文可否受理标准的条款，特别是《任择议定书》第二条和第五条。缔约国认为，根据《任择议定书》，缔约国没有义务承认委员会的议事规则及其对议定书条款的解释，“只有根据《维也纳条约法公约》作出的解释才能有效”。缔约国提出，“就申诉程序而言，缔约国应首先以《任择议定书》的条款为指导”，“援引委员会的一贯做法、工作方法、案例法不是《任择议定书》的主体”。缔约国还提出，“任何违反《任择议定书》条款而登记的来文将被缔约国视为与《任择议定书》不符并予以拒绝，对其可受理性或案情不予置评”。缔约国还认为，委员会对此类“被拒绝的来文”作出的决定将被该国主管当局视为“无效”。

委员会需处理的问题和议事情况

缔约国不予合作

5.1 委员会注意到缔约国的陈述：鉴于来文的登记违反了《任择议定书》第一条，因为提交人没有用尽所有国内补救办法；因此审议本来文缺乏法律依据；缔约国没有义务承认委员会的议事规则及委员会对《议定书》条款的解释；委员会就来文作出的决定将被该国当局视为“无效”。

5.2 委员会回顾说，《公民权利和政治权利国际公约》第三十九条第 2 款授权委员会制定自己的议事规则，这是缔约国已同意承认的。委员会进一步指出，《公约》缔约国在加入《任择议定书》时就承认人权事务委员会有权接受和审议声称其《公约》规定的任何权利受到侵犯的受害个人的来文(前言和第一条)。一国加入《任择议定书》即默认承诺与委员会进行诚意合作，以便允许委员会能够审议此类来文，并在审查后将其意见送交缔约国及有关个人(第五条第 1 和第 4 款)。缔约国采取任何妨碍或阻挠委员会审议和审查来文并表达意见的行动都与其上述义务不符。³ 应该由委员会决定某来文是否可获登记。委员会指出，缔约国不接受委员会就应否登记来文作出的决定，并事先宣布不会接受委员会就来文

³ 参见第1867/2009、第1936/2010、第1975/2010、第1977/2010、第1978/2010、第1979/2010、第1980/2010、第1981/2010和第2010/2010号来文，Levinov 诉白俄罗斯，2012年7月19日通过的《意见》，第8.2段；和第869/1999号来文，Piandiong等诉菲律宾，2000年10月19日通过的《意见》，第5.1段；等。

可否受理及案情的决定，这样就违反了该国根据《公约任择议定书》第一条承担的义务。

审议可否受理问题

6.1 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其议事规则第93条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会依照《任择议定书》第五条第2款(子)项要求，确认同一事项不在任何其他国际调查或解决程序的审查之中。

6.3 委员会注意到，提交人称他根据《公约》第二条第1款享有的权利受到侵犯。委员会提到其判例法，该判例法表明，《公约》第二条的条款为缔约国规定了一般性的义务，其本身并不能就《任择议定书》提出的一项来文提出申诉。⁴ 委员会因此认为，根据《任择议定书》第二条提出的这一部分来文不可受理。

6.4 委员会注意到缔约国的反对意见，即提交人本应请求检察长办公室启动对国内法院裁定的监督复审。它还注意到提交人解释称，他向最高法院提出的启动监督审查诉讼的申请一直未获成功。委员会回顾其判例，根据判例，缔约国允许对已生效的法院裁决进行审查的监督复审程序不构成《任择议定书》第五条第2款(丑)项要求用尽的补救办法。⁵ 在此情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第2款(丑)项不排除对本来文的审议。

6.5 委员会认为，就可否受理目的而言，提交人已充分证实了其根据《公约》第十九条第2款和第二十一条提出的申诉。因此，委员会宣布该申诉可予受理并着手审查案情。

审议案情

7.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第1款的规定，根据当事方提供的资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人称，当局干扰和平集会并且认定他因事先未获许可便举行和平集会而有罪，对他根据《公约》第十九条第2款和第二十一条享有的言论自由权和和平集会权构成无端限制。它还注意到，缔约国辩称，该限制是按照《群众活动法》施加的，尤其是因为提交人没有举行该活动的有效许可，并且“一群人举行并参与群众活动的意愿，不应侵犯其他公民的权利和自由。”

⁴ 参见第268/1987号来文，M.G. B.和S. P. 诉特立尼达和多巴哥，1989年11月3日作出的不可受理的决定，第6.2段；等。

⁵ 参见第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；第1814/2008号来文，*P.L.*诉白俄罗斯，2011年7月26日作出的不可受理的决定，第6.2段；第1839/2008号来文，*Komarovsky*诉白俄罗斯，2013年10月25日通过的《意见》，第8.3段；和第1903/2009号来文，*Youbko*诉白俄罗斯，2014年3月17日通过的《意见》，第8.3段；等。

7.3 委员会须审议，根据《公约》第十九条第 3 款和第二十一条第二句，对提交人言论自由权和和平集会权的限制是否具有正当理由。

7.4 委员会回顾，《公约》第十九条第 3 款仅允许法律规定而且为以下情况所必需的某些限制：(a) 尊重他人的权利或名誉；或(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。委员会还回顾，《公约》第二十一条第二句要求，行使和平集会的权利不得受到任何限制，除非是按照法律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而施加的限制。委员会指出，若缔约国实施了限制，则须由缔约国证明，本案中《公约》第十九条第 2 款和第二十一条规定的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，将个人传递信息和参加和平集会的自由与在某一地区维持公共秩序的公众利益调和起来，这种制度的运作也不得违背《公约》第十九和第二十一条的目的和宗旨。⁶

7.5 在此方面，委员会注意到，缔约国辩称对本案提交人的限制是根据法律施加的。然而，委员会指出，缔约国没有试图解释，为什么举行一场仅三人有意参与的街头和平游行，就国内法和《公约》第十九条第 2 款和第二十一条规定的任何合法目的而言，必须事先获得许可。缔约国也没有解释，本案中提交人及其两名同伴白天携带一面旗帜沿着步行街行进实际上如何会侵犯他人的权利和自由，或如何会威胁公共安全或公共秩序。在缔约国没有提出任何其他相关解释的情况下，委员会认为必须适当重视提交人的指称。因此，委员会得出结论，所提交的事实表明，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第 2 款和第二十一条享有的权利。

8. 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 款行事，认为缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第 2 款和第二十一条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定，缔约国有义务向提交人提供有效的补救及适足补偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后再次发生类似违约事件。在这方面，委员会重申，缔约国应审查其法律，特别是在本案中所适用的 1997 年 12 月 30 日的《群体活动法》，确保可在缔约国充分享有《公约》第二十一条规定的权利。⁷

⁶ 参见第1948/2010号来文，Turchenyak et al诉白俄罗斯，2013年7月24日通过的《意见》，第7.8段；等。

⁷ 参见1851/20008号来文，Vladimir Sekerko诉白俄罗斯，2013年10月28日通过的《意见》，第11段；Turchenyak等诉白俄罗斯(见以上注6)，第9段；和第1790/2008号来文，Govsha, Syritsa和Mezyak诉白俄罗斯，2012年7月27日通过的《意见》，第11段；等。

10. 缔约国须铭记，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或受其管辖的所有个人均享有《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的《意见》的情况。另外还请缔约国公布本《意见》并在缔约国内以白俄罗斯文和俄文广泛散发。
