



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
5 December 2018
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 2266/2013 号来文的意见* **

来文提交人:	Valery Rybchenko (无律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2013 年 3 月 27 日(首次提交)
参考文件:	特别报告员根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 已于 2012 年 7 月 3 日转交缔约国(未以文件形式分发)
意见通过日期:	2018 年 10 月 17 日
事由:	因参与和平集会而遭受惩处
程序性问题:	用尽国内补救办法; 缔约国不予配合
实质性问题:	任意拘留; 公平审判; 言论自由
《公约》条款:	第九条第 1 款; 第十四条第 2 款、第 3 款(乙)和(丁) 项; 第十九条和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第 2 款(丑)项

1. 本来文的日期是 2012 年 3 月 27 日, 提交人 Valery Rybchenko 系白俄罗斯国民, 生于 1963 年。提交人称, 白俄罗斯侵犯了他根据《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 1 款、第十四条第 2 款、第 3 款(乙)项和(丁)项、第十九条

* 委员会第一百二十四届会议 2018 年 10 月 8 日至 11 月 2 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审议: 塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、马戈·瓦特瓦尔、安德烈亚斯·齐默曼斯。



和第二十一条享有的权利，使他成为受害者。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人没有律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 2011 年 7 月 3 日，日洛宾市(Zhlobin City)执行委员会组织了白俄罗斯独立日庆祝活动。在庆祝活动期间，提交人分发传单，邀请人们参加定于当天晚上举行的全国范围的无声抗议活动，口号是“我们受够了”。提交人从互联网上下载了传单文本，因为他同意无声抗议行动组织者的主张，即在白俄罗斯没有个人自由表达意见的适当机制。上午 11 时 30 分左右，他在散发传单时被拘留并被带到日洛宾市内务局，警方起草的报告称他犯有《白俄罗斯行政违法法》第 23.34 (1) 条所述的行政违法行为(违反组织或举行群众活动或“纠察”的既定程序)。在警方的报告中，提交人被指控分发印有“我们受够了”口号的“未知格式的印刷材料”。

2.2 2011 年 7 月 4 日，戈梅利州日洛宾区法院判定提交人犯有《行政违法法》第 23.34 (1) 条所述的行政违法行为。法院还判定他违反了《群众活动法》规定的组织群众活动程序，处以提交人 15 天行政拘留。

2.3 2011 年 7 月 5 日，提交人就日洛宾区法院的判决向戈梅利州法院提出上诉，州法院于 2011 年 7 月 20 日驳回了上诉。2011 年 9 月 16 日，提交人请求戈梅利州法院院长对该院先前的判决进行监督复审。戈梅利州法院院长于 2011 年 12 月 20 日驳回了他的请求。提交人称，他已经用尽所有可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，缔约国法院罔顾他的主张，即他不能被视为《群众活动法》意义内的群众活动“组织者”，因为 2011 年 7 月 3 日的群众活动是日洛宾市执行委员会组织的。法院还忽视了提交人的另一主张，即散发印刷材料不属于《白俄罗斯行政违法法》第 23.34 (1) 条管辖的范围，因为他没有组织或举办群众活动，仅仅散发了传单。提交人指出，他受到逮捕和拘留毫无理由，因此他根据《公约》第九条第 1 款享有的权利受到侵犯。

3.2 提交人提出，对其案件的行政审理程序不符合正当程序要求。提交人称，当他被拘留时，警察没有向他告知他的权利和义务，包括他聘请律师的权利。警察对他行政违法的记录证明了这一点，提交人在签名后发现，警方没有向他解释他的权利。此外，警方和区法院法官都不允许提交人的代理人在他被拘留和审判期间向他提供法律援助。提交人就此向国家法院提出申诉。然而，上诉法院和监督复审法院都没有处理这一侵权行为。因此，提交人称，缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第 3 款(乙)项和(丁)项享有的权利。

3.3 提交人称，缔约国将他任意拘留并处以 15 天羁押，侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的言论自由权和和平集会自由权。他补充说，缔约国没有提供任何理由说明为什么必须限制他的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2013 年 1 月 22 日的普通照会中表示，缔约国承认委员会有权接收和审议白俄罗斯国民指控其《公约》权利受到侵犯的来文，但提请委员会注

意，在登记和审议个人来文时，无视和(或)任意解释《〈公约〉任择议定书》是不可接受的。

4.2 缔约国表示极为关切的是，委员会系统地违反《任择议定书》赋予它的责任，登记和审议尚未用尽国内补救办法的个人(第二条和第五条第 2 款(丑)项)以及第三方，包括不受白俄罗斯管辖的个人(第一条和第二条)的来文。

4.3 缔约国认为，委员会根据“既定惯例和议事规则”对违反《任择议定书》规定登记的个人来文通过相关意见是不可接受的。委员会注意到，委员会根据《公约》第三十九条第 2 款制定的议事规则是委员会的内部规则，对缔约国没有法律约束力，不能用来为委员会违反《任择议定书》的规定辩护。委员会在授权框架内的所有行动，包括来文登记，都必须完全符合《任择议定书》的规定。在这些权力框架之外采取的行动(越权)不会对缔约国产生任何法律后果。

4.4 缔约国认为，它本着诚意遵守《任择议定书》的精神，将行使其权利，不承认因委员会的非法行动而通过的来文意见。委员会超越《公约》及其《任择议定书》赋予的权力，宽泛地解释其任务，毫无根据地通过国际司法机构的职能和权力，只能损害其自身的信誉，违背《公约》和《任择议定书》的目标。

4.5 缔约国指出，根据《公约》的规定，委员会没有被授予无限解释权。委员会仅可就提交其审议的具体情况解释《公约》。同时，最重要的解释是缔约国作出的解释(“作准解释”)。

4.6 缔约国提出，上述事实表明需要对委员会进行改革，提高其工作的透明度。因此，缔约国敦促委员会停止违反《任择议定书》规定登记个人来文及通过相关意见的做法。缔约国还呼吁委员会停止就缔约国拒绝配合问题误导国际社会。

提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 10 月 27 日的信中对缔约国的意见作出答复。他说，他没有按照监督复审程序向检察官办公室提交申诉，因为根据委员会的标准，法律补救办法不仅应该可以利用，而且应该有效。他认为，根据委员会的惯例，有效的补救办法是向提交人提供赔偿，并为他提供合理的补救前景。提交人提到委员会的一贯判例，即监督复审是一个自由裁量的复审程序，仅限于合法性问题，委员会认为并不构成用尽国内补救办法目的的有效补救办法。¹ 提交人说，欧洲人权法院也不认为监督程序是有效的补救办法。²

5.2 关于缔约国就委员会审议来文的权限提出的意见，提交人指出，白俄罗斯成为《任择议定书》缔约国即意味着不仅承认委员会有权就缔约国是否违反《公约》作出决定，而且有权根据《公约》第四十条第 4 款将委员会报告及委员会认为适当的一般性意见递交缔约国。根据《公约》第二条，缔约国也有义务确保其领土和受其管辖的任何人在《公约》规定的权利遭受侵犯情况下得到有效补救。委员会的作用最终包括解释《公约》规定和制定判例。白俄罗斯拒绝承认委员会

¹ 提交人提到 Iskiyaev 诉乌兹别克斯坦案(CCPR/C/87/D/1418/2005)。

² 提交人提到 Tumilovich 诉俄罗斯案，第 47033/99 号申诉，1999 年 6 月 22 日。

的标准做法、工作方法和先例，实际上是拒绝承认委员会解释《公约》的职权，这是违背《公约》目标和宗旨的。

5.3 提交人提出，根据委员会在第 33(2008)号一般性意见第 11 和第 13 段(关于在法庭和裁判所面前一律平等和获得公正审判的权利)中述及的相关理由，缔约国自愿接受委员会的管辖权，便无权违背委员会的职权或无视其意见。基于上述情况，缔约国不仅有义务执行委员会的决定，而且有义务承认委员会的标准、做法、工作方法和先例。以上论点基于最重要的国际法原则——条约必须遵守原则；根据该原则，每项生效的条约都对缔约方具有约束力，缔约方必须本着诚意遵守。

委员会需审理的问题和议事情况

缔约国不予合作

6.1 委员会注意到缔约国声称，委员会根据“既定惯例和议事规则”，通过了对违反《任择议定书》规定登记的个人来文的意见；而缔约国将行使其权利不承认委员会通过的意见。

6.2 委员会注意到，《公约》缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权接收和审议声称自己是缔约国侵害《公约》所载任何权利的受害者的个人的来文(《任择议定书》序言和第一条)。一国加入《任择议定书》，即默认它将与委员会真诚地合作，允许和协助委员会审议此类来文，并在审查之后将委员会意见转达缔约国及有关个人(第五条第 1 和第 4 款)。缔约国若采取任何可能阻止或阻挠委员会对来文进行审议和审查以及表达其意见的行动，则违背自己的义务。应由委员会决定来文是否应予登记。缔约国不承认委员会有权决定是否对来文进行登记，并事先就宣布它将不接受委员会就来文可否受理或案情作出的决定，违背缔约国根据《任择议定书》第一条承担的义务。³

审议可否受理

7.1 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 93 条，决定该来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会查明同一事项没有在另一国际调查或和解程序的审查之中。

7.3 委员会注意到缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法。委员会也注意到提交人指出，他没有按照监督复审程序向检察官办公室提交申诉是因为他认为这不是有效的补救办法。委员会回顾其判例，即向检察官办公室提出复审已经生效的法院判决的请求并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所指的必须用尽的补救办法。⁴ 委员会还认为，要求法院院长对已经生效且系由法官自由裁量的

³ 例如见，Levinov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010)，第 8.2 段；Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 6.2 段。

⁴ 见 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段；Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段；Koreshekov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/121/D/2168/2012)，第 7.3 段；以及 Abromchik 诉白俄罗斯案(CCPR/C/122/D/2228/2012)，第 9.3 段。

法院判决进行监督复审，构成特别补救办法，缔约国必须证明就本案情形而言，存在此类要求能够提供切实补救的合理预期。⁵ 在本案中，委员会注意到缔约国未提供任何进一步资料，证明监督复审程序的有效性。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍委员会审查本来文。

7.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第 2 款提出的申诉。然而，由于本案中缺乏任何进一步相关资料证明提交人未经确定有罪以前应推定其无罪的权利受到侵犯，委员会认为，提交人没有为了受理目的而为这些指称提供足够证据。为此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不予受理。

7.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实他在《公约》第九条第 1 款、第十四条第 3 款(乙)项和(丁)项、第十九和第二十一条之下提出的申诉。因此，委员会宣布来文这些部分可予受理，并着手审议案情实质。

审议案情

8.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，结合当事各方提供的所有书面资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到提交人申诉称，缔约国对他施加不合理的限制，侵犯了他根据《公约》第十九和第二十一条享有的权利。委员会需处理的问题是，提交人在散发传单邀请人们参加全国范围的无声抗议时，在公共场所被警察逮捕，当局以他违反举行群众活动的既定程序而判定他犯有行政违法行为，处以 15 天的行政拘留，他根据第十九和第二十一条享有的权利是否因此受到侵犯。委员会注意到，缔约国没有就来文的案情提出意见，在这种情况下，必须适当考虑提交人的指控。⁶ 根据委员会收到的材料，委员会认为缔约国限制了提交人的权利，特别是《公约》第十九条第 2 款规定的传递各种信息和思想的权利，以及第二十一条规定的和平集会的权利。因此，委员会必须根据第十九条第 3 款和第二十一条第二句确定对提交人权利施加的限制是否合理。

8.3 委员会援引其关于见解自由和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见，其中委员会指出，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。它们构成每个自由和民主社会的基石(第 2 段)。委员会还回顾指出，《公约》第十九条第 3 款允许某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(a) 尊重他人的权利或名誉；以及 (b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。对行使这些自由实施的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格标准。施加限制的目的仅限于其设定目的，并且必须与其设定所

⁵ 见 Gelazauskas 诉立陶宛案(CCPR/C/77/D/836/1998)，第 7.4 段；Sekerko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段；Protsko 和 Tolchin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/109/D/1919-1920/2009)，第 6.5 段；Schumilin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段；P.L. 诉白俄罗斯案(CCPR/C/102/D/1814/2008)，第 6.2 段；以及 Jamshidian 诉白俄罗斯案(CCPR/C/121/D/2471/2014)，第 8.7 段。

⁶ 例如见 Samathanan 诉斯里兰卡(CCPR/C/118/D/2412/2014)，第 4.2 段；以及 Diergaardt 等人诉纳米比亚(CCPR/C/69/D/760/1997)，第 10.2 段。

依据的特殊需要直接相关。⁷ 委员会回顾称，应由缔约国证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利施加限制是必要且适度的。⁸

8.4 委员会注意到，提交人因散发在全国范围举行无声抗议的传单而遭到惩罚，因为警方和地区法院认定他违反了《群众活动法》规定的组织和举行群众活动的程序。委员会注意到提交人解释说，他没有组织或举办这次活动，而只是从互联网上下载传单，并在独立日公开庆祝活动期间分发。委员会注意到缔约国和国内法院都没有提供任何解释，说明为什么根据《公约》第十九条第 3 款规定的必要性和相称性原则，这种限制是合理的；而且处罚(15 天行政拘留)即便合法，为何是必要和相称的，为何符合该条款所列的任何合法目的。

8.5 委员会指出，在若干先前来文中，委员会曾处理过涉及缔约国相同法律和做法的类似案件。⁹ 委员会得出结论认为，在本案中，提交人根据《公约》第十九条享有的权利受到侵犯。

8.6 委员会回顾，《公约》第二十一条所保障的和平集会权利是一项基本人权，对于公开表达个人意见和见解十分重要，在民主社会中不可或缺。这项权利意味着在公共场所组织和参与和平集会的可能性。集会的组织者通常有权选择一个其目标受众能听见和看见的地点，且这种权利不得受到任何限制，除非是 (a) 按照法律，以及 (b) 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而必需施加的限制。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人集会权与上述普遍关注的利益，缔约国追求的目标应是促进这一权利，而不是寻求不必要或过分地限制这项权利。¹⁰ 因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条所保护的权利加以限制的理由。¹¹

8.7 在本案中，委员会必须审议的是，根据《公约》第二十一条第二句所列标准，对提交人的集会自由权施加的限制是否合理。委员会指出，根据卷宗中的现有资料，国家当局和区法院没有提供任何理由或解释，说明提交人打算举行的地方集会实际上如何损害《公约》第二十一条所载的维护国家安全或公共安全、公共秩序以及保护公共卫生或道德或他人权利和自由之利益。

8.8 委员会指出，在若干先前来文中，委员会曾处理过涉及缔约国相同法律和做法的类似案件。¹² 委员会得出结论认为，在本案中，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

⁷ 见第 34 号一般性意见，第 22 段。另见，例如 *Turchenyak 等人诉白俄罗斯案*(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.7 段；*Korol 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.3 段；以及 *Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第 8.3 段。

⁸ 例如见 *Androsenko 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段；以及 *Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案*，第 8.3 段。

⁹ 例如见 *Levinov 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/117/D/2082/2011)，第 8.3 段；以及 *Levinov 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010)，第 10.3 段。

¹⁰ 例如见 *Melnikov 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/120/D/2147/2012)，第 8.5 段。

¹¹ 见 *Poplavny 诉白俄罗斯案*，第 8 段；以及 *Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案*，第 8.5 段。

¹² 例如见 *Sudalenko 诉白俄罗斯案*；*Poplavny 诉白俄罗斯案*；*Derzhavtsev 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/115/D/2076/2011)；*Korol 诉白俄罗斯案*；*Androsenko 诉白俄罗斯案*；*Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯案*；以及 *Koreshkov 诉白俄罗斯案*。

8.9 鉴于以上已认定提交人根据第十九和第二十一条所享有的权利遭到不合理限制，而且缔约国没有提供论据说明提交人因行使《公约》权利而被行政拘留为何具有必要性和相称性，委员会认为，剥夺提交人的自由具有任意性，侵犯了他根据《公约》第九条第 1 款享有的权利。委员会还忆及，为处罚合法行使《公约》保障的权利，包括意见和言论自由而实施的逮捕或拘留具有任意性。¹³

8.10 在审议提交人根据第十四条第 3 款提出的申诉之前，委员会必须确定第十四条第 3 款是否适用于本来文，即提交人散发传单受到的处罚是否属于《公约》意义内的“任何刑事指控”。在这方面，委员会注意到，提交人因违反《白俄罗斯行政违法法》第 23.34 条第 1 款被判处 15 天行政拘留。委员会还注意到，提交人违反的法律规则不是按惩戒法处理具有特殊身份的特定群体，而是针对任何以个人身份散发传单、号召抗议的人。这些法律规则禁止某种行为，并须判定这种行为是否有罪且可处以惩罚性制裁。委员会提到第 32 (2007)号一般性意见第 15 段，其中指出，受制裁的具有犯罪性质的行为，不论国内法如何定性，这种行为因其目的、性质和严重性，必须被视为犯罪行为。¹⁴ 因此，这些规则的一般性质和处罚目的——兼具威慑性和惩罚性——足以说明，有关违法行为属于《公约》第十四条第 3 款所指的刑事犯罪。

8.11 提交人还申诉称警察在拘留他时没有向他解释他的权利，而且警察和区法院法官都不允许提交人的代理人在他被拘留和审判期间向他提供法律援助。委员会注意到，根据警察关于行政违法的记录，警察没有向提交人告知权利，包括他聘请律师的权利。委员会还注意到，提交人在向戈梅利州法院提出的两次上诉中均提到当局不允许他的代理人参加对他的审判，然而上诉法院和监督复审法院的判决都没有解决这个问题。委员会回顾称，第十四条第 3 款(乙)项规定被告必须有充分时间和便利准备他的辩护，并与他自己选择的律师联络。该规定是公正审判和适用“权利平等”原则的一个重要基本保障。¹⁵ 委员会还回顾，第十四条第 3 款(丁)项规定，被控犯有刑事性质罪行的人有权亲自替自己辩护或经由自己选择的法律援助进行辩护，或在司法利益需要时免费为他们指派法律援助。委员会认为，在缔约国没有答复的情况下，必须对提交人的指控给予应有的重视。委员会的结论是，缔约国在拘留和审判提交人阶段不允许他得到他选择的法律援助，侵犯了他根据《公约》第十四条第 3 款(乙)项和(丁)项享有的权利。

9. 委员会依照《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为其掌握的事实表明提交人根据《公约》第九条第 1 款、第十四条第 3 款(乙)项和(丁)项、第十九条和第二十一条享有的权利遭到侵犯。委员会重申其结论，即缔约国还违反了《任择议定书》第一条规定的义务。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效的补救办法。这要求缔约国向《公约》权利遭侵犯的个人作出充分补偿。在本案中，缔约国有义务，除其他外向提交人提供适当的赔偿，包括偿还所产生的任何法律费用以及适当补偿措施。缔约国也有义务采取一切必要步骤，防止今后再发生类

¹³ 见委员会关于人身自由和安全的第 35 (2014)号一般性意见，第 17 段。

¹⁴ 见 Osiyuk 诉白俄罗斯案(CCPR/C/96/D/1311/2004)，第 7.3 至第 7.4 段。

¹⁵ 见第 32 (2007)号一般性意见，第 32 段。

似的侵犯人权行为，并根据《任择议定书》规定的义务，本着诚意与委员会合作。

11. 缔约国应铭记，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，且根据《公约》第二条的规定，缔约国承诺确保在其领土内或受其管辖的一切个人均享有《公约》承认的权利，并承诺侵权行为一经确定，即予以有效且可强制执行的补救，所以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，并用缔约国的官方语言广泛传播。
