



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
19 November 2015
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1969/2010 号来文

委员会第一一四届会议(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)通过的意见

提交人: Taras Surgan(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: 2010 年 5 月 28 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, 于 2010 年 8 月 12 日转交缔约国(未作为文件印发)
意见的通过日期: 2015 年 7 月 15 日
事由: 对悬挂传统旗帜行为处以罚金
程序性问题: 用尽国内救济办法; 申诉证据的确凿程度
实质性问题: 言论自由权; 和平集会权
《公约》条款: 第十九条、第二十一条和第二十六条
《任择议定书》条款: 第一条、第二条和第五条第 2 款(丑)项

GE.15-20050 (EXT)



* 1 5 2 0 0 5 0 *

请回收



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 款在第一一四届会议上

通过的关于

第 1969/2010 号来文的意见 *

提交人： Taras Surgan(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： 2010 年 5 月 28 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 2015 年 7 月 15 日举行会议，

结束了对 Taras Surgan 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 1969/2010 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，

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了如下：

意见

1.1 来文提交人 Taras Surgan 系白俄罗斯国民，出生于 1975 年。他声称，白俄罗斯侵害了其根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款和第二十六条所享有的权利。他在之后的提交中还声称，自己根据《公约》第二十一条所享有的权利遭到了侵害。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人无律师代理。

1.2 2010 年 10 月 15 日和 2011 年 11 月 29 日，缔约国请委员会根据委员会的议事规则第 97 条第 3 款，将本来文可否受理的问题与其案情分开审查。2010 年 11

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维尔·德·弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·拉基·穆尤穆扎、弗蒂尼·帕扎齐斯、毛罗·波利蒂、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、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

月 22 日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员决定，对本来文可否受理的问题与其案情一并予以审查。2011 年 11 月 30 日，委员会重申了这一决定。

提交人陈述的事实

2.1 2009 年 7 月 16 日，提交人被逮捕并押送到维捷布斯克的一个地区警察局，在该警察局进行的正式记录指出，提交人实施了白俄罗斯《行政违法法典》第 1 部分第 23.34 条规定的一项行政违法行为。¹ 2009 年 8 月 11 日，维捷布斯克的哲列斯诺多罗兹地区法院认定，根据白俄罗斯《行政违法法典》第 1 部分第 23.34 条，提交人违反了组织和举行群体活动的既定程序，对他判处 175,000 白俄罗斯卢布的罚金，² 并处没收其拥有的一面白—红—白旗帜。该地区法院认为，提交人于 2009 年 7 月 16 日参加了未经授权的纠察。具体而言，他在布洛辛桥担任纠察，并试图把一面白—红—白旗帜系在桥栏杆上。

2.2 2009 年 9 月 11 日，维捷布斯克区域法院驳回了提交人的上诉并维持了地区法院的裁决。

2.3 2009 年 12 月 28 日，最高法院驳回了提交人关于对 2009 年 8 月 11 日和 9 月 11 日的法院裁决进行监督复审的申请。

2.4 提交人指出，国内法院未能证实他曾于 2009 年 7 月 16 日参加纠察，他同时声称，有关活动不能视为群体活动，因为他是独自参加该活动的。他声称自己寻求公开表达自己的政治观点，因为 2009 年 7 月 16 日那天，白俄罗斯所有反对派积极分子都在庆祝声援受到现行制度镇压者日。他指出，言论自由权受到《宪法》第 33 条的保障。

2.5 提交人解释说，由于该活动具有无计划性，他认为没有必要请求当局给予活动许可。此外，他只在布洛辛桥停留了 10 分钟就被警察逮捕了。由于活动持续时间有限，他的行动并没有对其他人的权利产生影响，也没有对公民或市政管理造成损害，而且，没有人就因此出现的损害对他提起诉讼。

2.6 提交人解释说，他的政治观点与国家的官方意识形态背道而驰。因此，他认为，国家当局对自己实施逮捕和处以罚金的行为构成基于政治理由的迫害和歧视。

2.7 他表示，自己已经用尽了一切可用的国内救济办法。

¹ 白俄罗斯《行政违法法典》第 1 部分第 23.34 条内容为：“违反组织或举行群体活动或纠察的既定程序。对违反组织或举行大会、会议、集会、示威或其他群体活动或者纠察的既定程序者，应给予警告或处以不超过最低工资十倍的罚金，或者予以行政逮捕。”

² 在 2009 年 8 月 11 日相当于大约 43 欧元。资料来源：白俄罗斯共和国国家银行(见 www.nbrb.by)。

申诉

3. 提交人称，他所陈述的事实侵害了他根据《公约》第十九条第 2 款和第二十六条享有的权利。在首次提交之后，提交人又称，他根据《公约》第二十一条享有的权利也遭到了侵害。³ 他请求恢复他的各项权利，并要求就非金钱损害给予赔偿。

缔约国关于可否受理的意见

4. 2010 年 10 月 15 日，缔约国就本来文的可受理性提出质疑，辩称提交人没有用尽一切可用的国内救济办法，因为他尚未申请对其案件中国内法院作出的裁决进行监督复审。《行政诉讼法典》第 12.11 条为申请对行政案件中具有既判力的法院裁决进行监督复审的权利提供了保障。此种申请应当在裁决成为最终裁决后六个月内提出。监督复审申请是一种有效的救济，旨在尽可能避免毫无根据地对公民提起诉讼。提交人没有根据监督复审程序向检察官办公室提出申请，也就是没有利用这种救济。因此，本来文应宣布不可受理。

提交人对缔约国的意见作出的评论

5.1 2011 年 9 月 14 日，提交人对缔约国的意见作出了评论。他指出，根据《公约》第二条第 2 款，白俄罗斯承诺在必要时采取法律和立法措施以确保其管辖下的个人得以行使各项权利。提交人认为，《宪法》第 33 条保障了每个人的思想和见解自由以及言论自由，而《宪法》第 35 条规定，“举行集会、会议、街头游行、示威和纠察的自由应受国家保障，但这些活动不得扰乱法律或秩序或者侵害白俄罗斯其他公民的权利。举行上述活动的程序应由法律确定。”他表示，白俄罗斯公民只要遵守法律规定的限制，即可在任何情况下行使这些权利；这些权利是民主社会之必需，有利于国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或者保护其他人的权利和自由。

5.2 提交人重申其论据指出，他在被拘留和审判之时，并未被指控以行动侵害国家安全或公共安全，也未被指控扰乱公共秩序、对个人的生命和健康或道德造成威胁，或者侵犯他们的权利和自由。提交人认为，他被处以罚金仅仅是因为举行了一次纠察，而据称这次纠察的组织未遵守开展群体活动的程序。

5.3 提交人注意到，《行政违法法典》第 23.34 条没有就仅仅参加群体活动的行为规定制裁，而是针对这种活动的组织行为规定了制裁。他补充说，在他被逮捕和审判之时，有关他组织或领导纠察的事实尚未确定。因此，他作为单纯的活动参加者，本不应被带离活动现场并被施以行政处罚。提交人解释说，缔约国当局将其带离纠察队之举剥夺了他的和平集会权。根据在公共场所悬挂一面旗帜这个目的即可确定这次集会的和平性。提交人所携带的这面旗帜是具有历史意义的白俄罗斯国旗，从未被法院禁止。提交人纠察行为的和平性质至今没有遭到对他实

³ 见下文第 5.6 段。

施拘留的警察、审查其案件的缔约国法院或者缔约国(在向委员会提交的意见中)的质疑。

5.4 提交人补充说,他有意选择这种表达观点的方式是因为这种方式不会对国家安全或公共安全、公共秩序、公共卫生或道德或者其他人的权利和自由造成任何威胁。他重申,国家当局或私人个人都没有就经济或精神损害对他提起诉讼。缔约国在其意见中也没有就此提出主张。

5.5 关于没有用尽国内救济办法这一点,提交人回应称,最高法院对其申诉的监督复审仅仅是表面文章,并无效力。他因此认为,检察官办公室的监督复审也同样会是无效的,于是决定不诉诸这种救济。

5.6 提交人在先前关于违反《公约》第十九条第 2 款和第二十六条的指控之外,声称还存在违反第二十一条的情况。

缔约国的补充意见

6.1 2011 年 11 月 29 日,缔约国重申了其 2010 年 10 月 15 日关于本来文可否受理问题的立场。它补充说,它认为对本来文的登记违反了《任择议定书》第一条。

6.2 2012 年 1 月 25 日,缔约国指出,它加入《任择议定书》即承认了委员会根据第一条享有的权能,但是它认为,承认委员会的权能同时还基于《任择议定书》的其他规定,包括确定有关申诉人和申诉人来文可受理性标准的规定,尤其是第二条和第五条。它坚称,根据《任择议定书》的规定,各缔约国没有义务承认委员会的议事规则,也没有义务承认其对《议定书》规定的解释,其解释只有在符合《维也纳条约法公约》的情况下才有效。它认为,就申诉程序而言,缔约国首先应当以《任择议定书》的规定为指导,而对委员会由来已久的惯例、工作方法和判例法之引证均不属于《任择议定书》的范畴。它还认为,违反《任择议定书》规定予以登记的任何来文都会被缔约国视为不符合《任择议定书》,并将被拒绝接受,而且不对其可受理性或案情予以置评。缔约国进而坚称,委员会就此类“被拒绝的来文”作出的各项决定将被其当局视为“无效”。

委员会需处理的问题和议事情况

缔约国不予合作

7.1 委员会注意到,缔约国提出,提交人没有用尽可用的国内救济办法,因此委员会对其来文予以登记之举违反了《任择议定书》第一条的规定,在法律上也没有任何理由可据以审议其来文;该国没有义务承认委员会的议事规则和委员会对《任择议定书》规定的解释;以及委员会就本来文作出的决定将被该国当局视为“无效”。

7.2 委员会回顾指出,《公约》第三十九条第 2 款授权其制定自己的议事规则,而各缔约国对此已经同意予以承认。《公约》缔约国遵守《任择议定书》即

承认委员会有权接受并审议个人声称侵害《公约》所载任何权利的受害者的来文(序言和第一条)。一国遵守《任择议定书》即默示承诺将善意与委员会合作,以允许并使委员会能够审议此类来文,以及在审查后向缔约国和个人提出其意见(第五条第1款和第4款)。缔约国若采取任何行动妨碍或阻挠委员会审议和审查来文以及表达其意见,即违反了这些义务。⁴委员会有权决定某个案件是否应予登记。缔约国若不认同委员会有权决定一项来文是否应予登记,以及若断然宣布不接受委员会关于来文可受理性和案情的决定,那么就违背了《任择议定书》第一条规定的义务。

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何请求之前,委员会必须根据其议事规则第93条,决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 委员会按照《任择议定书》第五条第2款(子)项的要求已查明,同一事项未在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到了缔约国的异议,该国认为,提交人本应请求检察官办公室启动对国内法院裁决的监督复审。它也注意到了提交人的解释,即在他的案件中,最高法院的监督复审程序属于表面文章,没有效力。委员会回顾其判例指出,缔约国检察长办公室的监督复审程序虽然允许对已经生效的法院裁决进行审查,但并不构成《任择议定书》第五条第2款(丑)项所指的必须用尽的一项救济办法。⁵在这种情况下,委员会认为,根据《任择议定书》第五条第2款(丑)项,它对本来文的审查不受禁止。

8.4 委员会注意到,提交人声称自己根据《公约》第二十一条享有的权利遭到了侵害。在这种情况下,由于未收到任何其他相关资料,委员会根据《任择议定书》第三条规定认为,这一部分来文基于属事理由不可受理。

8.5 委员会又注意到提交人根据《公约》第二十六条提出的申诉。然而,提交人没有提供足够资料证明其申诉具有可受理性。在未收到任何进一步相关资料的情况下,委员会认为,就《任择议定书》第二条而言,这一部分来文证据不足,因此不可受理。

⁴ 见第1867/2009号、第1936/2010号、第1975/2010号、第1977/2010号、第1978/2010号、第1979/2010号、第1980/2010号、第1981/2010号和第2010/2010号来文, *Levinov* 诉白俄罗斯案, 2012年7月19日通过的意见, 第8.2段; 以及第869/1999号来文, *Piandiong* 等人诉菲律宾案, 2000年10月19日通过的意见, 第5.1段。

⁵ 见第1785/2008号来文, *Oleshkevich* 诉白俄罗斯案, 2013年3月18日通过的意见, 第7.3段; 第1784/2008号来文, *Schumilin* 诉白俄罗斯案, 2012年7月23日通过的意见, 第8.3段; 第1814/2008号来文, *P.L.* 诉白俄罗斯案, 2011年7月26日通过的不可受理决定, 第6.2段; 第1839/2008号来文, *Komarovsky* 诉白俄罗斯案, 2013年10月25日通过的意见, 第8.3段; 以及第1903/2009号来文, *Youbko* 诉白俄罗斯案, 2014年3月17日通过的意见, 第8.3段。

8.6 最后，委员会认为，提交人已经充分证明了其提出的另一项有关《公约》第十九条第 2 款的问题的申诉具有可受理性。它宣布，有关《公约》这些规定的这一部分来文可以受理，并开始着手审查其案情。

审议案情

9.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，联系各当事方提供的所有资料审议了本来文。

9.2. 委员会注意到，提交人声称，他由于试图将一面传统白俄罗斯旗帜悬挂在一座桥上、并借以表达其反对现行制度的立场(当局视之为未经授权的纠察)而被逮捕且随后被处以罚金，这构成了对其言论自由权的不合理限制，而言论自由权受到《公约》第十九条第 2 款的保护。此外，委员会注意到，提交人称自己是在传递消息而不是举行集会，因此其行动不适用《群体活动法》。

9.3 委员会需要决定，针对提交人的行动对其处以罚金之举是否构成违反《公约》第十九条第 3 款的行为。⁶ 委员会收到的材料显示，提交人的活动被法院形容为参加未经授权的纠察，而不是“传递消息”。委员会认为，缔约国适用“举行群体活动的程序”之举实际上对提交人行使传递消息的自由设置了若干限制，这种自由受到《公约》第十九条第 2 款保障。⁷

9.4 委员会回顾指出，《公约》第十九条第 2 款要求各缔约国保障言论自由权，包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的。委员会提及其第 34(2011)号一般性意见，该意见认为，见解自由和言论自由是人的全面发展不可或缺的条件。它们对任何一个社会都至关重要，构成了每一个自由民主社会的基石。

9.5 因此，委员会需要处理的问题是，根据《公约》第十九条第 3 款的规定，本案中的各项限制是否合理。委员会回顾指出，《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；或(b) 保障国家安全或公共秩序，或者公共卫生或道德。它评论指出，对行使第十九条第 2 款规定的权利作出的任何限制必须符合严格的必要性和相称性标准，并且必须与所依据的具体需要直接相关。

9.6 委员会指出，如果某个缔约国对《公约》第十九条第 2 款规定的权利施加了一项限制，那么它必须证明这项限制在有关情况下必不可少；即使原则上缔约

⁶ 见第 1604/2007 号来文，*Zaleskaya* 诉白俄罗斯案，2011 年 3 月 28 日通过的意见，第 10.4 段。

⁷ 见第 780/1997 号来文，*Laptsevich* 诉白俄罗斯案，2000 年 3 月 20 日通过的意见，第 8.1 段；第 1772/2008 号来文，*Belyazeka* 诉白俄罗斯案，2012 年 3 月 23 日通过的意见，第 11.3 段。

国可以引入一项制度以调和个人传递消息的自由与维护某个领域公共秩序这一总体利益，这一制度也不得以违反《公约》第十九条的目的和宗旨的方式运作。⁸

9.7 在这方面，委员会注意到，缔约国没有试图解释如下问题：基于《公约》第十九条第3款规定的合法目的之一，为什么提交人必须事先获得活动授权；以及为什么违反这一要求就需要逮捕提交人、对他施以金钱处罚并没收他的旗帜。⁹ 它也没有解释，在本案中，提交人的行动将会如何实际侵害他人的权利和自由或者对公共安全或公共秩序造成威胁。¹⁰ 从这个角度出发，委员会得出结论认为，所提交的事实揭示了缔约国侵害了提交人根据《公约》第十九条第2款享有的权利。

10. 委员会依照《任择议定书》第五条第4款行事，认为缔约国侵害了提交人根据《公约》第十九条第2款享有的权利。

11. 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一项有效救济，包括适足的赔偿。缔约国还有义务采取措施防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会重申，缔约国应审查其立法，尤其是1997年12月30日的《群体活动法》，因为它已经被适用于本案，目的是确保缔约国国内人人可以充分享有《公约》第十九条规定的权利。¹¹

12. 委员会铭记，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，以及按照《公约》第二条规定，缔约国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，并承诺如侵权行为经确定发生，即予以有效且可强制执行的救济，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，委员会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为散发。

⁸ 见第1948/2010号来文，*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案，2013年7月24日通过的意见，第7.8段。

⁹ 见 *Laptsevich* 诉白俄罗斯案，第8.5段。

¹⁰ 第1934/2010号来文，*Bazarov* 诉白俄罗斯案，2014年7月24日通过的意见，第7.5段。

¹¹ 例如见第1851/2008号来文，*Sekerko* 诉白俄罗斯案，2013年10月28日通过的意见，第11段；*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案，第9段；第1790/2008号来文，*Govsha* 等人诉白俄罗斯案，2012年7月27日通过的意见，第11段。