



公民权利和政治权利国际公约

人权事务委员会

第1835/2008和1837/2008号来文

委员会在第一〇七届会议(2013年3月11日至28日)上通过的意见

提交人: Anton Yasinovich (1835/2008)和Valery Shevchenko (1837/2008)(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: 2008年5月7日(Yasinovich)和2008年6月1日(Shevchenko)(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2008年12月9日(Yasinovich)和2008年12月10日(Shevchenko)转交缔约国(未作为文件印发)
意见的通过日期: 2013年3月20日
事由: 因据控违反代表院代表罢免程序而处以罚款
实质性问题: 自由发表意见的权利, 包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由; 可允许的限制; 基于政治见解的歧视。
程序性问题: 申诉证实程度; 用尽国内补救办法
《公约》条款: 第十九条
《任择议定书》条款: 第二条; 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(在第一〇七届会议上)

通过的关于

第1835/2008和1837/2008号来文的意见*

提交人: Anton Yasinovich (1835/2008)和Valery Shevchenko (1837/2008)(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: 2008年5月7日(Yasinovich)和2008年6月1日(Shevchenko)(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2013年3月20日举行会议,

结束了对Anton Yasinovich和Valery Shevchenko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1835/2008和1837/2008号来文的审议,

考虑了来文提交人和缔约国提供的全部书面资料,

通过了如下:

根据《任择议定书》第五条第4款提出的意见

1.1来文提交人Anton Yasinovich生于1964年, Valery Shevchenko生于1943年。两人均为白俄罗斯国民, 现居住在白俄罗斯新波拉茨克。他们声称, 白俄罗斯侵犯了其根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第2款享有的权利。《任择议定书》于1992年12月30日对缔约国生效。提交人无律师代理。

1.22009年2月19日, 缔约国按照委员会议事规则第97条第3款, 请求委员会将两份来文可否受理的问题与案情分开审议。2009年11月16日, 新来文和临时措施特别报告员代表委员会决定将来文可否受理的问题与案情一并审议。

1.32013年3月20日,委员会按照其议事规则第94条第2款决定,由于两份来文所依据事实相同,且提交人提出的申诉类似,将两份来文合并审议。

提交人陈述的事实

2.12007年6月27日至7月27日,提交人与新波拉茨克市一些居民一起举行街头(示威)行动,抗议政府取消为有需要的人提供的社会福利。他们的示威事先得到了新波拉茨克市行政委员会的批准。示威过程中,他们为请愿书征集签名,请愿书包含以下文字:“我们抗议取消福利,支持罢免那些投票赞成这项反人民法律的新波拉茨克民选代表”。提交人称,为请愿书征集签名是本着这样的理解:这些代表是公共政治人物,他们的作为与不作为能够而且应该受到选民的自由谴责与批评。征集到的所有签名均已转交总统办公厅以便采取后续行动,征集签名的结果也已通报记者。

Anton Yasinovich案

2.22007年9月21日下午8时许,Yasinovich先生在进入办公场所时遭警员逮捕,被带至新波拉茨克市行政委员会。新波拉茨克市行政委员会一名员工起草了一份事件报告,称Yasinovich先生违反了《行政罪法》第9.10条(违反了关于选举、全民公决、罢免代表和行使公民立法领导权的法律)。他特别被控违反了《选举法》第130至137条,这些条款规定了代表院代表和地方议会代表的罢免程序。

2.3Yasinovich先生指出,尽管他多次提出请求,但他自行政诉讼开始便被剥夺了有律师的权利,这违反了《行政罪执行程序法》第4.1条第5款。他还指出,将他带至新波拉茨克市行政委员会的做法缺乏法律依据,因为按照规定,只有某人受到法院或警方传唤而未出庭/出现时,才能采取这种措施。而他并未受到任何传唤。

2.42007年9月25日,新波拉茨克市法院认定Yasinovich先生违反了《行政罪法》第9.10条,犯有刑事罪,并处以罚款775,000白卢布。法院判决的依据如下:

2007年6月12日请求组织示威以提醒公众关注社会问题的申请书表明,Yasinovich先生是本次示威行动的组织者之一;

2007年6月21日,新波拉茨克市行政委员会仅批准在2007年6月27日至7月27日每日下午5时至6时举行示威活动。然而,Yasinovich先生在示威过程中还从事征集签名的活动,敦促罢免那些投票赞成取消社会福利的代表,随后还将签名转交至总统办公厅;

Yasinovich先生的行为违反了《选举法》第130至137条,根据这些条款,罢免代表院代表的程序可以由代表选区的选民会议启动,而且必须符合若干法律规定。特别是当事代表有权出席选民会议并发言;为征集签名而设立的倡议小组应该经过正常注册;登记簿应载有代表的姓名、出生日期、职务、工作地点、居住地点和当选年份等信息,以及选民的个人信息和护照详情。包括Yasinovich先生在内的示威组织者没有遵守这些规定。

2.52007年10月1日,Yasinovich先生向维捷布斯克地区法院提起上诉,要求撤销新波拉茨克市法院的判决。2007年10月10日,上诉被驳回。Yasinovich先生上诉的主要论据如下:

警员在他进入工作场所时将其拘留后又带至新波拉茨克市行政委员会所在地,事件报告是在委员会办公时间之外起草的。起草上述事件报告时,剥夺了Yasinovich先生由律师代理的权利(见以上第2.2和第2.3段);

《选举法》第135条允许未经注册的倡议团体征集签名,条件是签名不能产生任何法律后果;

他向国家机构发送公民集体请愿书,行使了《白俄罗斯宪法》第40条规定的集体请愿权。然而,新波拉茨克市法院错误地认为其行为从根本上违反了《选举法》第130至137条;

Yasinovich先生被控非法征集签名,支持罢免那些投票赞成取消社会福利的代表;根据《行政罪法》第7.6条第一节第1款,使其对这一行为负有责任的诉讼时效法规于2007年9月27日生效。因此,应当终止关于上述行为的行政诉讼,因为法规生效之日,新波拉茨克市法院2007年9月25日的判决尚未生效。

2.62008年2月11日,最高法院副院长驳回了Yasinovich先生2007年12月12日根据监督审查程序,就新波拉茨克市法院2007年9月25日的判决和维捷布斯克地区法院2007年10月10日的判决向最高法院院长提起的上诉。最高法院副院长驳回了Yasinovich先生关于他的行为不构成行政罪行的观点,并得出结论称,下级法院已经根据《行政罪法》第9.10条为他的行为正确定性。

Valery Shevchenko案

2.72007年9月24日,新波拉茨克市行政委员会一名职员在Shevchenko先生面前起草了一份事件报告,称其违反了《行政罪法》第9.10条(违反了关于选举、全民公决、罢免代表和行使公民立法领导权的法律),犯有行政罪行。他特别被控违反了《选举法》第130至137条,这些条款规定了代表院代表和地方议会代表的罢免程序。

2.82007年9月25日,新波拉茨克市法院认定Shevchenko违反了《行政罪法》第9.10条,犯有行政罪,并处以罚款1,085,000白卢布。除以上第2.4段归纳的理由外,法院判决的依据如下:

Shevchenko先生当庭承认他已将题为《我们反对取消社会福利》的签名名单转交至总统办公厅,并附言:“我们支持罢免那些投票赞成这项反人民法律的新波拉茨克民选代表”;

法院不接受Shevchenko先生的观点,即举行示威和征集签名活动的目的是抗议取消社会福利及研究公众对于罢免投票赞成此项法律的代表院代表的意见,而不是罢免这些代表。法院认定,Shevchenko先生以“我们支持罢免代表”为题征集签名,“采取了[旨在罢免代表的]具体行动”。此外,他发送至总统办公厅的信件中也包含“我们支持罢免代表”的文字。

2.92007年10月4日和2007年10月17日(补充材料), Shevchenko先生向维捷布斯克地区法院提起上诉, 要求撤销新波拉茨克市法院的判决。2007年10月17日, 上诉被驳回。Shevchenko先生上诉状中的主要论据如下:

新波拉茨克市法院将包含“我们支持罢免那些投票赞成这项反人民法律的新波拉茨克民选代表”这段文字的请愿书错误地理解为旨在罢免代表的签名名单。他援引白俄罗斯共和国《公民请愿法》第一条, 辩称应将这段文字和公民签名理解为公民向政府机构提出的集体请愿。总统办公厅作为受理集体请愿的国家机构, 应该对请愿中提出的所有要求做出详细答复, 包括说明罢免代表不属于总统办公厅的职权范围。即使此项集体请愿书随后又提交至中央选举委员会, 要求启动罢免代表的程序, 它也会因不符合罢免代表的程序而被驳回。Shevchenko先生没有违反上述程序, 因为发起签名活动的组织者严格按照白俄罗斯共和国《公民请愿法》行事。此外, 只有中央选举委员会能够以《选举法》为指导, 可以解释与代表罢免程序相关的公民权利和义务;

《刑法》第191和192条规定了严重违反《选举法》行为的刑事责任, 而《行政罪行法》第9.10条规定了干扰选举委员会正常运作和选举进程正常发展行为的行政责任。因此, 公民在启动选举进程方面的错误行为(例如, 执行文件有误、向错误的国家机构提出请愿)引发的后果只能是, 有关部门拒绝考虑他们不当提出的请愿和/或要求;

白俄罗斯《宪法》第三十三条保障思想、信仰和言论自由, 《公约》(白俄罗斯已成为缔约国)第十九条也规定了自由发表意见的权利, 包括寻求、接受和传递信息的自由;

他转交至总统办公厅的并不是旨在罢免代表的签名名单, 而是一份集体请愿书, 公民在其中表达了对议会取消社会福利的看法, 并表示需要质疑对已投票赞成这项反人民法律的代表的态度。

2.102008年1月11日, 最高法院副院长驳回了Shevchenko先生2007年11月19日根据监督审查程序, 就新波拉茨克市法院2007年9月25日的判决和维捷布斯克地区法院2007年10月17日的判决向最高法院院长提起的上诉。最高法院副院长驳回了Shevchenko关于其行为不构成行政罪行的观点, 并得出结论称, 下级法院已经根据《行政罪行法》第9.10条为他的行为正确定性。

申诉

3.1提交人辩称, 他们已用尽一切有效的现行国内补救办法。

3.2提交人声称, 他们根据《公约》第十九条第2款享有的权利遭到了侵犯, 因为缔约国主管部门对其施以行政罚款, 实际上剥夺了他们自由发表意见的权利, 包括寻求、接受和传递信息的自由。他们辩称, 举行示威和征集签名的目的在于抗议取消社会福利及研究公众对于罢免投票赞成此项法律的代表院代表的意见, 而不是罢免这些代表。签名名单不包含任何限制或侵犯这些代表权利和/或评估其职业精神的信息。此外, 没有任何代表对Yasinovich先生和Shevchenko先生等示威组织者提起民事诉讼, 以恢复他们的名誉、荣誉和声望。

3.3提交人补充说, 他们和其他组织者的行为没有威胁国家安全或公共秩序的利益, 也没有危及公共健康或道德。所收集的信息不属于机密情报, 也不涉及国家机密。

3.4Yasinovich先生还提出, 缔约国法院仅在《行政罪法》的框架内审理了他的案件, 没有考虑他根据《公约》第十九条享有的自由发表意见的权利, 包括寻求、接受和传递信息的自由。出于以下原因, 他对关于违反《选举法》第130至137条的指控提出异议:

缔约国当局未能确定其犯罪行为的内容及其据称违法行为的消极后果。Yasinovich先生指出, 征集签名的行动是在事先获得正式批准的示威过程中进行的。此外, 向总统办公厅转交有关公众对取消社会福利的法律所持负面意见的信息没有对白俄罗斯造成任何不利后果;

他援引白俄罗斯《宪法》第三十四条, 该条款保障公民有权就国家机构和公共协会的活动、政治、经济和国际生活及环境状况接受、保存和传播完整、可靠、及时的信息。缔约国当局批准示威这一事实表明, 示威的目的也获得当局批准。此外, 示威发生时, 执法当局没有对示威活动提出任何指责, 因为举行示威的场所和时间经过批准, 而且丝毫没有扰乱公共秩序。

缔约国对可否受理的意见

4.12009年2月19日, 缔约国回顾了Yasinovich先生(见以上第2.4至2.6段)和Shevchenko先生(见以上第2.8至2.10段)提交来文的时间顺序, 并指出提交人未用尽国内补救办法, 质疑来文是否可以受理。缔约国指出, 根据国内的行政法, 他们可以就新波拉茨克市法院的判决向最高法院院长提起上诉, 也可以向总检察长提出申请, 要求他向最高法院院长提出异议。最高法院院长的判决为最终裁决, 不得再行上诉。

4.2缔约国进一步指出, 依据《行政罪执行程序法规》第12.11条第3和第4款, 自生效之日起, 六个月内可对已生效的行政罪判决提出异议, 逾期不予受理。由于提交人未向检察官办公室提出申诉, 因此, 他们尚未用尽所有可利用的国内补救办法。此外, 没有理由认为提交人无从利用那些补救办法或补救办法无效力。

提交人对缔约国的意见的评论

Anton Yasinovich案

5.1Yasinovich先生在2009年9月18日的评论中辩称, 缔约国在其意见中实际承认了他来文中所述事件的确曾经发生, 他也因参与示威和征集签名而被罚款。依据第二项事实可以推断, 缔约国也已承认他因试图传播有关政府当局活动的关键信息和公开表达自己的见解而负有行政责任。

5.2Yasinovich先生回顾称, 他已经使用了向维捷布斯克地区法院提起上诉和向最高法院援助申请监督复审的权利。尽

管他为缔约国法院的诉讼投入了大量时间和金钱,但是他的努力没有产生任何结果,他的论据无一得到充分审查。他因此指出,要求法院院长和检察复审机构提出异议的监督复审程序缺乏效力、耗费时间和金钱(因要求支付诉讼费)。

5.3 Yasinovich先生补充说,他是注册政党——白俄罗斯社会民主党(Hramada)党员;该党派目前是反对党,因此对国内的政治和社会进程持批评意见。对于上述进程的批评不受法律禁止,而且构成了党派的一项活动。Yasinovich先生坚称,示威得到了当局批准,因而是开展合法政治活动的机会。他得出结论说,缔约国因合法的政治和社会活动对其施以行政处罚,违反了《公约》第十九条第2款。

Valery Shevchenko案

5.4 Shevchenko先生在2009年9月30日的评论中回顾称,他请求最高法院院长对新波拉茨克市法院的判决进行监督复审,2008年1月11日,最高法院副院长驳回了他的申请。因此,缔约国所称他原本可以就新波拉茨克市法院的判决向最高法院院长提起上诉的观点不符合逻辑。他进一步指出,白俄罗斯的监督复审程序通常没有效力,只是件摆设,但是在涉及侵犯公民的公民权利和政治权利的案件中,该程序则变成一种附加“惩处机制”,当事人在明知上诉根本不可能成功的情况下被迫花费时间和金钱(支付诉讼费)。此外,由于白俄罗斯的司法部门依赖于行政权力部门,这种案件的结果早已预先判定。

5.5 Shevchenko先生辩称,用尽监督复审程序的要求不应该成为向国际人权保护机制求助的强制性先决条件,因为提出监督复审理求的决定并不取决于当事人的意愿,而完全由最高法院院长等少数高级司法官员酌情决定。即使准予进行此类复审,它也不符合遵循平等手段原则的公平、公开审理的要求。

5.6 Shevchenko先生进一步指出,当缔约国一再拒绝执行委员会的意见,声称意见不具备强制性之时,最高法院院长根本不可能做出有利于指称其《公约》保障的权利受到侵犯的个人的决定。他补充说,由于上述原因,检察官办公室的监督复审程序同样没有效力。

缔约国关于可否受理和案情的进一步意见

6.2010年9月8日,缔约国就这两份来文指出,它重申于2009年2月19日提交的意见。

提交人对缔约国进一步意见的评论

7.12010年11月4日,Yasinovich先生提出对缔约国进一步意见的评论。他坚称,缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条第2款享有的自由发表意见、自由寻求和传递信息的权利。此外,缔约国当局因其参与获得批准的示威活动使其承担行政责任,是因为他是反对派政党白俄罗斯社会民主党(Hramada)党员而对他实施的歧视。他因此声称根据《公约》第二条享有的权利也受到了侵犯。关于白俄罗斯《宪法》第三十四条,Yasinovich先生重申最初的观点,所收集的信息不具备保密性或隐私性,没有侵犯代表的私人生活权,也没有危及国家安全。

7.2未收到Shevchenko先生关于2010年9月8日缔约国关于可否受理和案情的进一步意见的进一步评论。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1在审议来文所载的任何请求之前,人权事务委员会必须根据其议事规则第93条,决定这些来文是否符合《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,确定同一事项目前未由其他国际调查或解决程序进行审查。

8.3关于《任择议定书》第五条第2款(丑)项的规定,委员会注意到,缔约国辩称提交人可就新波拉茨克市法院的判决向最高法院院长提起上诉,也可向总检察长提出申请,要求他向最高法院院长提出异议。委员会进一步注意到提交人解释称,他们根据监督复审程序分别提出的上诉被最高法院院长驳回,他们也没有向检察官办公室提出申请,因为这个程序不构成有效的国内补救措施。

8.4委员会为此回顾其判例,即对已经生效的法院裁决提出的监督复审程序构成了一种特殊的上诉形式,这种形式取决于法官或检察官的自由裁量权并仅仅限于法律事项。鉴于这种情况,并注意到提交人已向最高法院院长提起上诉,请求就新波拉茨克市法院的判决和维捷布斯克地区法院的判决启动司法复审,而上诉被驳回,委员会认为,就可否受理问题而言,《任择议定书》第五条第2款(丑)项不妨碍委员会审查来文。

8.5关于缔约国当局因Yasinovich先生是反对派政党成员而对其实施歧视的指控(见以上第7.1段),委员会认为申诉证据不足,不予受理。委员会仍然不清楚是否曾向缔约国当局和法院提出过这项指控。有鉴于此,委员会认为,根据《任择议定书》第二条,Yasinovich先生提交的来文中这一部分不予受理。

8.6委员会认为,提交人根据《公约》第十九条提出的申诉证据充分,符合受理要求,因此宣布本案可予受理并着手审理案情。

审议案情

9.1人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第1款的规定,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,他们在经批准的示威过程中为集体请愿书征集签名,请愿书包含以下文字:“我们抗议取消福利,支持罢免那些投票赞成这项反人民法律的新波拉茨克民选代表”,随后又将集体请愿书转交至总统办公

厅;他们因此受到的行政罚款构成了对其受《公约》第十九条第2款保护的自由表达意见的权利,包括寻求、接受和传递信息的自由权利的不合理限制。委员会进一步指出,新波拉茨克市法院2007年9月25日的判决认定,提交人违反了《选举法》第130至137条(其中规定了罢免代表院代表的程序),根据《行政刑法》第9.10条犯有行政罪。委员会认为,无论缔约国法院对提交人的行为如何定性,对其施以行政罚款构成了事实上对其受到《公约》第十九条第2款保护的自由表达意见权利的限制。

9.3委员会须审议,根据《公约》第十九条第3款,对提交人言论自由权的限制是否具有正当理由,即是否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;(乙)保障国家安全或公共秩序(ordre public),或公共卫生或道德。委员会为此回顾其关于《公约》第十九条中的见解和言论自由的第34号(2011年)一般性意见,意见中指出,见解自由和言论自由是个人全面发展不可或缺的条件,对任何社会都至关重要,并且是每个自由民主社会的基石。对行使这些自由的任何限制必须符合必要性和相称性的严格检验,且“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”。

9.4委员会注意到,提交人辩称,《行政刑法》第9.10条和《选举法》第130至137条对其均不适用,因为缔约国法院将后来转交总统办公厅的包含“我们赞同罢免那些投票赞成这项反人民法律的新波拉茨克民选代表”这段文字的集体请愿书错误地理解为旨在罢免代表的签名名单,而不是白俄罗斯《宪法》第四十条和《白俄罗斯共和国公民请愿法》第一条含义之内的公民向国家机构提出的集体请愿。委员会进一步注意到,根据新波拉茨克市法院2007年9月25日的判决,提交人没有遵守罢免代表院代表程序的要求,从而违反了《选举法》第130至137条。委员会就此注意到,在转交总统办公厅的文件是“公民向国家机构的集体请愿”还是“旨在罢免代表的签名名单”,以及何种法律适用于在这种情况下征集签名活动的问题上,提交人和缔约国存在分歧。

9.5委员会就此回顾,《公约》第十九条第2款保护一切言论表达形式及其传播途径,包括政治言论和关于公共事务的评论。此外,公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。关于“依法”限制行使言论自由权的要求,委员会进一步回顾,限制第十九条第2款所列权利的法律,本身必须符合《公约》的条款、目标和宗旨,而且应由缔约国表明其对言论自由实施的任何限制的法律依据,并提供相关法律以及在其范畴内的各项活动的详细资料。委员会对于缔约国的答复中缺少有关法律范畴的详细资料感到遗憾。委员会虽然承认实际罢免议会代表需要有预定的程序,但是没有令人信服的理由表明在实际启动罢免程序前要限制关于罢免的公共对话,包括公民表示支持这一程序的权利。委员会注意到,根据《选举法》第130至137条,提交人征集签名支持罢免代表,与罢免代表院代表和地方议会代表的程序截然不同,因此只能被视为表达应该罢免这些代表的意见,而不是非法启动罢免程序。

9.6此外,委员会认为,即使提交人征集签名的行动属于《选举法》第130至137条规定的程序,但缔约国没有提出任何论据,说明对他们施加的行政制裁是否具备《公约》第十九条第3款所列之合法目的的必要性,提交人征集其他公民的意见及发表自己对于议会取消社会福利和投票赞成上述法律变化的代表的看法,能够带来哪些危险。委员会就此回顾,根据《公约》第十九条第3款,缔约国负有举证责任。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,不能被视为由法律规定,且为保护国家安全或公共秩序(ordre public)或尊重他人的权利或名誉所必需。因此,委员会认为,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。

10.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有效的补救,包括按当前价值退回罚款及其产生的全部法律费用和赔偿。缔约国还有义务采取措施,防止今后再次发生类似的违约行为。为此,缔约国应审查其立法,特别是《行政刑法》,以确保其符合《公约》第十九条第3款的要求。

12.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》,并以白俄罗斯语和俄语在缔约国境内广为散发。

[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。]