



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: Restricted*
28 April 2011
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第一〇一届会议

2011年3月14日至4月1日

意见

第 1604/2007 号来文

提交人:	Elena Zalesskaya (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:	2007年2月8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 2007年10月5日转交缔约国(未作为文件印发)
意见的通过日期:	2011年3月28日
事由:	提交人因在街头散发报纸和传单受到起诉
程序性问题:	申诉证实程度
实质性问题:	言论自由, 传递信息的权利, 和平集会, 禁止歧视
《公约》条款:	第十九条第 2 款和第 3 款; 第二十一条; 第二十六条
《任择议定书》条款:	第二条

2011年3月28日, 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第4款通过了所附案文作为委员会关于第 1604/2007 号来文的意见。

[附件]

* 根据人权事务委员会的决定公布。

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 款在第一〇一届会议上

通过的关于

第 1604/2007 号来文的意见**

提交人： Elena Zalesskaya (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： 2007 年 2 月 8 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 2011 年 3 月 28 日举行会议，

结束了对 Elena Zalesskaya 女士根据《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 1604/2007 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，

通过以下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 2007 年 2 月 8 日来文的提交人 Elena Zalesskaya 女士是乌克兰公民，生于 1932 年。她声称自己因白俄罗斯¹ 违反《公民权利和政治权利国际公约》行为而成为受害人，其按第十九条和第二十一条应享有的权利受到侵犯。提交人无律师代理。

** 工作组下列成员参加了本来文的审查：莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、海伦·凯勒女士、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、尤利娅·莫措克女士、杰拉尔德·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

¹ 《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。

提交人陈述的事实

2.1 2006年7月27日，提交人与另外两人一起在维帖布斯克市一处人行道上向行人散发得到官方注册的报纸“Tovarishch”(《同志报》)、“Narodnaya Volya”(《人民意愿报》)和传单。之后不久，他们被警方逮捕，带到维帖布斯克 Oktyabrsky 区内务部，该部拟具了一份报告，指称他们犯了《白俄罗斯行政罪行法》第167条第一部分²所规定的行政罪行。提交人被控违反了组织并举行游行的程序。2006年7月28日，维帖布斯克区法院对其处以62万白俄罗斯卢布的罚金。

2.2 2006年8月14日，提交人就维帖布斯克区法院的裁决向维帖布斯克地区法院提起上诉，2006年9月20日法院驳回上诉。2006年9月25日，她向最高法院提起上诉，2006年11月10日最高法院维持了维帖布斯克地区法院的判决。

2.3 提交人称她已用尽一切可以运用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称缔约国侵犯了她得到《公约》第十九条保障的传递信息的权利及个人接受信息的权利。

3.2 她还声称法院未能证实2006年7月27日她在维帖布斯克市自由广场和列宁广场之间组织并进行了游行。对于三人在人行道上行走并散发得到官方注册的报纸“Tovarishch”(《同志报》)(对此他们拥有书面许可³)和其他印刷品(传单)，法院并未就这一行为的合法性提出异议，不能将其视为有组织的群众活动。

3.3 提交人坚称，正如警方作为犯罪证据出具的录像资料所显示的，她和参与散发活动的其他二人没有展示任何旗帜、海报或其他宣传品。法院错误地认定其行为是有组织的群众活动。

3.4 提交人还指出，她并未根据法律要求向主管部门申请批准组织群众活动，是因为她无意组织这样的事件。被捕前她散发印刷品的时间不足十分钟，其行为既未妨碍他人的权利和自由，也未对公民或市政财产造成任何损害。她认为法院的判决不合理、不公正而且残忍，并指出判处的罚金数额相当于她两个月的退休金。

3.5 据提交人称，当局并未提供任何事实说明在散发印刷品期间有违反国家安全或公共秩序的行为，据此就证明了这一行为的和平性质。当局也未提供任何书面证据，证实他们试图危害他人的生命、健康或道德，或是侵犯他人的权利和自由。因此，提交人声称缔约国还侵犯了她在依据《公约》第二十一条应享有的和平集会权。

² 《白俄罗斯行政罪行法》第167条第一部分“违反组织和举行宗教、体育、文化或其他活动，以及聚会、集会、游行、示威和抗议活动的程序”。

³ 提交人附带提交了一份由《同志报》主编发出的书面许可。

缔约国对可否受理和案情的意见

4.1 2008年5月2日，缔约国就来文可否受理和案情提出了意见。它指出，2006年7月27日曾就提交人违反《白俄罗斯行政罪行法》第167条第一部分犯下的行政罪行起草了一份报告。根据这一报告，2006年7月27日下午6时10分，提交人未经批准组织了一项群众活动——一群人由维贴布斯克市自由广场游行至列宁广场，目的是公开表明他们的社会政治见解(同时还散发传单)。警方审问期间，提交人解释说，作为联合公民党(Obedinennaya Grazhdanskaya Partiya)党员及维贴布斯克市联合公民党主席，她收到了俄罗斯民族团结党(Russkaya Natsionalnaya Edinstvo)的一封宣扬种族仇恨的信函，她决定在维贴布斯克市民中散发传单，以回应该信函。

4.2 缔约国还指出，也针对卷入该事件的其他二人拟具了同样的报告。2006年7月27日下午6时10分，提交人与其他二人一起组织了一场由自由广场至列宁广场的非法游行，散发印刷品、“Narodnaya Volya”(《人民意愿报》)和“Za nashu, za vashu svobodu”(为了我们和你们的自由)传单。根据搜身报告，提交人携带着13份“Narodnaya Volya”报、约100份“Tovarishch”报和约200张传单。

4.3 2006年7月28日，维贴布斯克区法院审理了关于行政罪行的报告。在法庭审理期间，提交人申辩无罪并坚称其在人行道上行走和向行人散发报纸和传单的行为不能被视为游行。警方解释说，提交人和另外两人在列宁大街行走，并向行人散发传单和“Tovarishch”报，从而引起他们的注意。警方还告诉法庭，市行政委员会未收到任何书面申请，提出要在2006年7月27日举行由自由广场至列宁广场的游行。法庭上还出具了上述事件的录像。

4.4 法院判决提交人和其他二人违反了《白俄罗斯行政罪行法》第167条第一部分规定的组织和举行游行的程序，对此负有行政责任，对其处以20个基本单位(62万白俄罗斯卢布)的罚金。法院认为提交人是非法游行的组织者。根据司法监督审查，维贴布斯克地区法院和白俄罗斯最高法院分别于2006年10月和11月审理了此案，并维持一审法院的判决。Zalesskaya女士未向维贴布斯克地区检察院提起申诉，而是于2006年8月16日向维贴布斯克市Oktyabrsky区检察院提起了申诉。2006年8月21日，因未缴纳政府费，其申诉被退回。

4.5 提交人声称，因违反关于组织和举行群众活动的命令而对其实行的行政处罚，侵犯了其根据《宪法》第34条⁴的规定所享有的自由传递信息的权利，她的说法毫无根据。缔约国称，自由传递信息的权利在白俄罗斯得到了充分保障。提交人试图毫无道理地将对其违反组织和举行聚会、集会、游行方面规定的行为

⁴ 《白俄罗斯宪法》第34条规定：(1)保障白俄罗斯公民获得、保存和传播关于国家机关和公共团体的活动，关于政治、经济、文化和国际生活及环境状况的完整、可靠和及时的信息的权利；(2)国家机关、公共团体和官员应为白俄罗斯共和国公民提供机会，使其了解影响其权利和合法利益的资料；(3)信息的使用可由法律加以限制，目的是维护公民的荣誉、尊严、个人生活和家庭生活，并充分实现其权利。

所实行的合法制裁描述为对其其他宪法权利的侵犯。提交人已得到反复解释，在其行政违法案件的审理中，她在游行期间散发印刷品，传播信息的行为并未用作证据。提交人还试图质疑法院对本案事实情况的评定，并执意采用其个人对“游行”一词的定义。对此，缔约国再次指出，法律准则及案情评定是每个国家的主权事务，因此不属于《公约》的范畴。提交人认为，考虑到其退休金的金额，法院对其处以 62 万卢布罚金的判决过于残忍。然而，该数额是法律规定的最低数额，而且诉讼过程中已经考虑了提交人提到的全部情况。

提交人对缔约国的意见作出的评论

5.1 提交人在 2008 年 7 月 17 日的信件中回顾，她提交人权事务委员会的来文目的在于恢复白俄罗斯公民自由传递和接受信息的权利，这些权利受到白俄罗斯《宪法》和其他法律以及白俄罗斯已加入的国际条约所提供的保障。提交人承认提供的以下方面缔约国资料：2006 年 7 月 27 日将其逮捕，随后指控她违反有关组织和举行游行的命令，拟具一份关于其违反《白俄罗斯行政罪行法》第 167 条第一部分的行政罪行的报告，并对其处以 62 万白俄罗斯卢布的罚金。

5.2 提交人还指出，她担任市联合公民党主席已十余年之久，了解组织和举行会议、游行及纠察队的程序。她进一步声称，她知晓对违反《白俄罗斯共和国群众活动法》(以下称《群众活动法》)的行为适用的制裁，而且她一贯自认为是一名守法公民。他们并未计划将 2006 年 7 月 27 日的行动作为一起群众活动。他们仅仅向行人散发了得到官方注册的报纸“Narodnaya Volya”、“Tovarishch”和传单。出于这一原因，她没有向主管部门申请依照法律规定举行有组织的群众活动所需的许可。诉讼期间已经查明所散发的报纸和传单并不包含可能侵犯其他公民权利或名誉的信息。她还提出，散发的材料没有泄露国家机密，也不包含扰乱公共秩序或损害公共健康或道德的呼吁。白俄罗斯当局在关于案件可否受理和案情的意见中并未对这一事实提出质疑。因此，她声称白俄罗斯立法对自由传递信息权所规定的限制均不适用于本案。

5.3 提交人又提及白俄罗斯《宪法》第 34 条，其中规定保障白俄罗斯公民获得、保存和传播关于国家机关和公共团体的活动，关于政治、经济、文化和国际生活及环境状况的完整、可靠和及时的信息的权利。她指出，国家应保障该权利的实现，但是警察作为国家的代表，通过非法行为妨碍其实现传递信息的自由权利和其他公民获得信息的权利。

5.4 提交人进一步提及缔约国断言她与另外两人组织并举行了非法游行。她指出，《群众活动法》没有界定“群众活动”这一概念，因此当局错误地将 2006 年 7 月 27 日的事件定性为群众活动。法律在这一问题上含糊不清，因而有出现差错的可能，正如本案中发生的那样。她认为不能将三人在人行道上行走视为群众游行。然而，警方和司法部门却这样定性。提交人重申其指控，即她是违反《公约》第十九条行为的受害人。

5.5. 提交人提到 2007 年和 2008 年发生的其他事件，她曾因参与未经许可的群众活动(抗议活动)分别被处以 62 万和 70 万白俄罗斯卢布的罚金。⁵

缔约国提出的进一步意见

6.1 缔约国在 2009 年 1 月 12 日提交的材料中回顾，《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款保障缔约国国民享有自由发表意见的权利。指出作为《公约》缔约国，白俄罗斯共和国充分承认并履行其在《公约》之下的义务，该国还指出白俄罗斯《宪法》第 33 条保障人人享有言论、信仰自由和发表意见的自由。它又提到《公约》第 26 条并指出，除其他权利之外，白俄罗斯国民还拥有享受司法保护的宪法权利，确保人人拥有自由诉讼权，而且法律面前人人平等。因此，缔约国坚称白俄罗斯立法提供了所有必要条件，确保公民享有自由发表意见、获得和传递信息的权利。它进一步指出，Zalesskaya 女士违反了有关组织和举行群众活动的法律规定，非法试图行使其依《公约》第十九条和白俄罗斯《宪法》第 33 条规定的权利。

6.2 针对提交人所提 2007 年和 2008 年发生的事件，缔约国指出，《任择议定书》和人权事务委员会议事规则均不包含相关规定而允许根据与最初来文无关的事实和指控审议新提交的材料。

提交人的补充评论

7.1 2009 年 3 月 12 日，提交人就缔约国的意见提出了进一步意见，并重申缔约国违反了《公约》第十九条和第二十一条。她承认缔约国的说法，即国家立法中规定了组织群众活动的程序，而且此类活动的组织者必须遵守某些要求才可获得批准。然而，她之所以未向市政当局请求批准是因为依她之见，这一行为并不是“群众”活动。《群众活动法》没有具体规定任何人数标准，供公民、警察或法院来确定事件是否具有“群众”性质。因此，他们计划散发印刷品时，并不认为三个人将举行一场“群众”活动。她进一步指出，缔约国未提供任何证据说明散发报纸和传单就是群众游行。

7.2 提交人进一步解释道，他们未向市政当局请求批准的另一个原因是有一项关于在维贴布斯克市组织群众活动的细则。她提到 2003 年 10 月 24 日市行政委员会“关于在维贴布斯克市组织和举行群众活动的程序”的第 820 号决定(以下称第 820 号决定)，并声称它极大限制了维贴布斯克市公民的言论和信仰自由、自由表达意见的权利以及和平集会的权利。其中规定的限制包括：(1) 指定可组织群众活动的具体地点(可能举行的地点只有三个人迹罕至的公园)；(2) 对特殊市政服务强制性收取费用(警察、垃圾收集服务、救护车，提交人称这些活动的费用应由来自税收的市政预算支付)；(3) 节假日、纪念日和当局规定的其他重要日期不能举行群众活动。这些条件违反了《公约》第十九条。

⁵ 这些事件与本来文没有直接关联。

缔约国的补充意见

8.1 2009年9月4日，缔约国提交了进一步的意见。它提及《公约》第十九条案文，并辩称该条第3款为权利持有人赋予了特殊的义务和责任，因此自由发表意见的权利要受到某些限制，这些限制应由法律规定，而且对于尊重他人的权利或名誉，对保障国家安全或公共秩序，对于公共卫生或道德而言都是必要的。白俄罗斯《宪法》第23条体现了这一条款，规定只有根据法律规定，只有为了维护国家安全和公共秩序，保护公共健康和道德，为了他人的权利和自由时，才允许限制个人的权利和自由。《宪法》第35条保障举行不扰乱公共秩序和不侵犯其他公民权利的集会、聚会、游行、示威和纠察队的自由。举行上述活动的程序由法律规定。对此，《群众活动法》第6条明确规定，地方行政机关负责人有权决定群众活动的时间和地点。由于《宪法》和法律按照《公约》要求载列了关于举行群众活动的禁令和规则，也由于维贴布斯克市行政委员会第820号决定是遵照相应的法律规定通过的，缔约国并不认为上述决定违反了其国际法律义务或侵犯了公民权利。因此，提交人指称“关于在维贴布斯克市组织和举行群众活动的程序”的第820号决定限制了维贴布斯克市公民的言论和信仰自由、自由表达意见的权利以及和平集会的权利，这是毫无根据的。

8.2 缔约国进一步指出，《群众活动法》第2条将群众活动界定为任何聚会、会议、游行、示威、抗议或其他任何具有群众性质的活动。主管机关认定提交人组织的活动属于游行，即一群人在人行道或车行道、林荫道、大道、广场等地，为吸引他人对任何问题的注意或公开发表个人的社会政治看法或抗议而举行有组织的群众活动。由于该法律并未规定参与者的最少人数，缔约国认为，根据活动现场的情况认定某项活动为“群众”活动是国家主管机构的权力。总的看来，提交人无视该法律的规定，未向地方行政机关提出申请，请求批准举行群众活动。提交人屡次参与非法的群众活动，因此追究其行政责任有充分理由。特别是2008年3月25日，她因一年之内屡次参与非法群众活动——抗议而被处以罚款，《群众活动法》将抗议界定为一个或一组公民(不举行游行)，通过包括绝食在内的手段，使用或不使用海报、标语或其他方式，就任何问题公开表达其社会政治、集体、个人或其他利益或举行抗议。缔约国认为，提交人声称她参加三人的活动不能被视为参与群众活动，这只是她的个人看法，而且是对《公约》条款和国家立法的不当阐释。

委员会对提出的问题和诉讼事由的审议情况

关于可否受理的考虑

9.1 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，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

9.2 委员会注意到，正如《任择议定书》第五条第2款(子)项所要求的，同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中。

9.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定, 委员会注意到, 缔约国辩称提交人未就维贴布斯克 Oktyabrsky 区法院(一审法院)的判决向维贴布斯克地区检察院提起申诉, 虽然它承认提交人向维贴布斯克 Oktyabrsky 区检察院提起了申诉, 但因未缴纳政府费, 该申诉被驳回。委员会还注意到, 提交人向最高法院提起上诉, 而最高法院维持了一审法院的判决。在这种情况下, 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。

9.4 委员会认为, 提交人根据《公约》第十九条和第二十一条提出的申诉证据充分, 符合受理要求, 宣布本案可以受理并进一步审理案情。

关于案情的考虑

10.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定, 根据各方提供的所有资料审查了来文。

10.2 委员会注意到, 提交人指称其按第十九条第 2 款规定自由传递信息的权利遭到了侵犯, 她因 2006 年 7 月 27 日在维贴布斯克散发报纸和传单而遭逮捕, 随之被处以 62 万白俄罗斯卢布(20 倍于基本单位)的罚金。

10.3 委员会还注意到, 提交人称《群众活动法》含糊不清, 没有具体确定“群众活动”这一概念, 也没有具体指明一项活动最少有几人参加才成为“群众”活动。缔约国承认这一事实, 并指出关于某项活动是否可称为“群众”活动这一问题, 每次均由主管的国家机关决定。

10.4 委员会认为, 交由其裁决的法律问题并不是确定在白俄罗斯法律的意义, 提交人的行为是否应该算作非法的群众活动, 也就是说, 委员会的任务并非评估缔约国法院提出的事实和证据, 或者解释其国内法律, 而是要决定处以罚款的做法是否违反了《公约》第十九条。从委员会掌握的材料来看, 法院认定提交人的行为是参与非法游行, 而不是“传递信息”。委员会认为, 无论其法律定性如何, 当局的上述做法构成了对提交人按《公约》第十九条第 2 款规定的权利实行事实上的限制。

10.5 委员会必须确定第十九条第 3 款规定的标准是否为限制提交人的言论自由权提供了依据。委员会注意到, 本案中缔约国仅仅辩称, 《公约》第十九条第 2 款保障的言论自由权可以依法受到限制(《公约》第十九条第 3 款和白俄罗斯《宪法》第 32 条)。它还注意到, 提交人坚称, 散发的报纸和传单并不包含可能侵犯其他公民权利或名誉的信息, 没有泄漏国家机密, 也不包含扰乱公共秩序或侵犯公共健康或道德的呼吁, 对此缔约国没有提出异议。此外, 缔约国未能提出任何具体理由, 说明依照《公约》第十九条第 3 款的含义有必要对提交人的行动施加限制。委员会认为在本案中, 第十九条第 3 款规定的条件均不能成为对提交

人处以罚款的理由。因此，它认定提交人在《公约》第十九条第 2 款之下的权利受到了侵犯。⁶

10.6 关于提交人根据《公约》第二十一条提出的申诉，委员会认为缔约国未能证明对提交人施加的限制是出于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。因此，委员会得出结论，现有事实也表明提交人在《公约》第二十一条之下的权利受到了侵犯。

11. 人权事务委员会依《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，认为现有事实显示存在违反《公约》第十九条第 2 款和第二十一条，侵犯提交人权利的情况。

12. 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补救，包括按照当前的价值偿还罚金及提交人承担的一切法律费用⁷和赔偿金。缔约国还有义务采取步骤，以避免今后再次发生类似的违约情况。

13. 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，并承诺在确定发生违约的情况下，给予有效且可强制执行的补救。有鉴于此，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委员会的《意见》。

[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。]

⁶ 第 907/2000 号来文，Svetik 诉白俄罗斯，2004 年 7 月 8 日通过的意见，第 7.3 段；第 1009/2001 号来文，Shchetko 诉白俄罗斯，2006 年 7 月 11 日通过的意见，第 7.5 段。

⁷ 见第 780/1997 号来文，Laptsevich 诉白俄罗斯，2000 年 4 月 13 日通过的意见。