



公民权利和政治权利国际公约

Distr.: General
13 May 2015
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1992/2010 号来文

委员会在第一一三届会议(2015 年 3 月 16 日至 4 月 2 日)上通过的意见

提交人: Leonid Sudalenko(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 4 月 17 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 10 月 18 日转交缔约国(未印成文件分发)

意见的通过日期: 2015 年 3 月 27 日

事由: 当选担任公职的权利; 公正审判

实质性问题: 由合格、独立和公正的法庭公正审理; 言论自由; 和平集会

程序性问题: 缔约国未能予以合作; 未充分证实申诉; 未用尽国内补救办法

《公约》条款: 第二条第 3 款、第十四条第 1 款、第十九条、第二十一条和第二十五条

《任择议定书》条款: 第二条、第五条第 2 款(乙)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 款在第一一三届会议上

通过的关于

第 1992/2010 号来文的意见*

提交人: Leonid Sudalenko(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 4 月 17 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，
 于 2015 年 3 月 27 日举行会议，

结束了 Leonid Sudalenko 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 1992/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提交的全部书面资料，

通过了以下意见：

根据《任择议定书》第五条第 4 款的意见

1. 来文提交人是 Leonid Sudalenko,系白俄罗斯人，1966 年出生。他声称是白俄罗斯侵犯他依据《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款、第十四条第 1 款、第十九条、第二十一条和第二十五条应享有权利的受害者。任择议定书于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人无律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人指出，他是白俄罗斯联合公民党(反对党)的党员，在 2007 年 1 月 14 日举行的选举中是竞选戈梅利地区委员会(副)议员席位的候选人。他和他的支持者们记录了在选举前和选举期间严重违反选举法的行为。

* 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、萨拉·克利夫兰、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、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、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

2.2 Sudalenko 先生指出，他要求让他的代表(即联合公民党戈梅利地区主席)加入第 14 号选区选举委员会。他声称，选举委员会拒绝让他的代表加入其中。而且，根据 Sudalenko 先生在第 14 号选区各投票站代表的计算，关于选民的官方统计数据被夸大了。提交人和他的代表计算出的选民人数为 3,912 人，而选举委员会报告的选民人数为 6,568 个。

2.3 提交人进一步指出，2006 年 12 月 28 日，他要求国有报纸 Gomelskaya pravda 和 Gomelskie vedomosti 发表他关于选举的文章和演讲文稿，旨在告知选民他在各种问题上的立场，但是，两家报纸都拒绝发表他的文章。报纸编辑援引《白俄罗斯选举法》第四十六条表示，根据该法律，所有候选人均有权在当地国有电台的播放时段免费进行五分钟竞选宣传。Gomelskie vedomosti 的编辑特别指出，该报纸没有发布过选举相关材料。

2.4 Sudalenko 先生声称，在竞选期间，他要求允许他在选区内的某一地点(即市中心热门场地的一个露天广场)会见潜在选民。¹ 市政府在 2006 年 12 月 30 日的答复中拒绝了他的要求，并告知公众集会只能在市中心之外的一个指定地点举行。提交人指出，当局不允许他与潜在选民举行集会，是因为当局知道前总统候选人 Aleksandr Milinkevich 计划参加该活动。

2.5 提交人指出，2007 年 1 月 15 日，他和他的代表向戈梅利地区选举委员会提出申诉，说明违反选举法的行为。他们要求宣布 2007 年 1 月 14 日的选举结果无效。2007 年 1 月 17 日，选举委员会通知提交人，他的申诉将很快审议。尽管有此保证，选举委员会仍于 2007 年 1 月 18 日在当地报纸上公布了选举的官方结果。

2.6 提交人指出，2007 年 1 月 22 日选举委员会驳回了他的申诉。委员会表示，他的不满并非基于白俄罗斯选举法。它辩称，根据《白俄罗斯选举法》第十一条和第三十四条，法律没有规定将所有候选人的代表均应参加所有选举委员会。此等委员会是基于委员会本身的决定由政党和普通公民的代表组成，拒绝或批准某人加入选举委员会并不需要合理的理由。委员会也表示，委员会已审查第 14 号选区的选民名单，与选举委员会主席讨论过并采访了投票站的观察员。它得出结论认为，此次选举没有违反选举法。因此委员会拒绝宣布选举结果无效。

2.7 2007 年 1 月 25 日，提交人就选举委员会的决定向戈梅利地区法院提出上诉，列举上述所有指称的违法行为，并要求宣布其选区的选举无效。他还辩称，市政府对他在 2006 年 12 月 30 日与潜在选民会面的要求进行了不合理的限制。² 2007 年 1 月 29 日，戈梅利地区法院拒绝审理此案，指出其对此等申诉没有管辖权。关于选举之前的违法行为，法院表示此等申诉应“至少在选举日之前七天”向法院提出；关于指称的选举期间违法行为，法院表示申诉人应向相关选举委员会提出，因为只有选举委员会才有权宣布选举无效。

¹ 露天广场靠近位于 Rechitskoe Shosse 27 号的文化中心“Festivalnaya”。

² 提交人提到了戈梅利城市执行委员会 2006 年 4 月 11 日的 318 号决定，该决定要求所有公众集会只能在位于 Yubileinaya 大街 48 号文化宫附近的广场举行。

2.8 2007年2月2日,提交人针对上诉被驳回向白俄罗斯最高法院提出上诉,2007年3月5日,白俄罗斯最高法院驳回了他的申诉并维持戈梅利地区法院的判决,再次确认法院对此类案件没有管辖权,提交人无权向法院提起诉讼。提交人也试图向最高法院院长提出监督复审请求,但最高法院通过2007年3月26日的一封信驳回了该要求。提交人解释称,他已用尽所有可用有效的国内补救措施。

申诉

3.1 提交人指出,缔约国拒绝审理他关于其选区选举流程中违规行为的申诉,未就他依《公约》应享有的权利提供有效的保护手段,因此违反了缔约国根据《公民权利和政治权力国际公约》第二条第3款所承担的义务。

3.2 提交人指出,法院拒绝审理他针对选举委员会决定的申诉,侵犯了他的以下权利:依法获得由合格、独立和公正的法庭进行公正审讯以确定他在一件诉讼案中的权利。提交人辩称,白俄罗斯的法院既不独立也不公正。³他关于违反白俄罗斯选举法行为的论点具有重要意义而且证据充分,但白俄罗斯法院拒绝审理,侵犯了他依据《公约》第十四条第1款应享有的权利。

3.3 关于提交人竞选活动相关文章的发表,他声称,国有媒体拒绝发表这些文章,是因为他曾批评过当前政权,也因为他与前总统候选人 Aleksander Milinkevich 之间的关系。提交人认为拒绝发表行为侵犯了他依据《公约》第十九条应享有的言论自由权。

3.4 提交人本计划于2006年12月30日会见选民,这是他竞选活动的一部分,但市政府拒绝了该要求。提交人认为这侵犯了他依据《公约》第二十一条应享有的和平集会自由权。

3.5 提交人声称,他在选举活动期间发现了与选举相关的违法行为,但法院拒绝审理这些违法行为,导致他作为反对党候选人没有机会参与公共事务。此外,对选举法的违反行为导致侵犯选民自由表达意愿的权利。提交人认为,缔约国这种行事方式侵犯了他依据《公约》第二十五条应享有的权利。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在2011年1月6日的普通照会中,就本来文以及委员会收到的部分其他来文表达了对不恰当地登记其管辖下的个人来文(如本来文)的关切,缔约国认为这些人没有用尽所有可用的国内补救办法,包括请求检察院就具有既判力的判决启动监督复审,因此违反了《公民权利和政治权力国际公约任择议定书》第二条。它认为,对本来文予以登记之举违反了《任择议定书》的规定,因此缔约国审议本来文没有法律依据。

³ 为了支持关于白俄罗斯法院既不独立也不公正的论点,提交人提到了法官和律师独立性问题特别报告员访问白俄罗斯的报告(E/CN.4/2001/65/Add.1)。

4.2 2011 年 10 月 5 日，缔约国再次质疑来文的可受理性，声称提交人尚未用尽一切国内现有补救办法，因为他未向检察官提出对其案件启动监督复审程序的要求。

4.3 缔约国在 2012 年 1 月 25 日的一封普通照会中表示，该国一经成为《任择议定书》缔约方，即已同意依照《任择议定书》第一条的规定承认委员会有权接收和审议该国管辖下、声称自己是缔约国侵害《公约》所载任何权利之举的受害者的个人的来文。然而，它指出，该项承认是结合《任择议定书》的其他规定(包括确立有关申请人及其来文可受理性标准的条款、尤其是第二条和第五条)而作出的。缔约国坚称，根据《任择议定书》，各缔约国没有义务认可委员会的议事规则或委员会对《任择议定书》条款的解释，其解释只有在符合《维也纳条约法公约》规定的情况下才有效。它认为，关于申诉程序，各缔约国首先应当以《任择议定书》的条款为指导，而提及委员会的长期做法、工作方法和判例法并不包括在《任择议定书》范围内。它还表示，任何违反《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》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，并且委员会就此类被拒绝的来文所作出的任何决定将被缔约国当局视为“无效”。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 在 2011 年 11 月 30 日和 2012 年 3 月 21 日的信内，提交人指出，他不认为检察官启动的监督复审程序是有效的国内补救办法。

5.2 关于缔约国对委员会程序规则的质疑，提交人认为委员会有责任解释《公约》的条款，委员会依据《任择议定书》通过的意见是根据《公约》本身设立的、负责解释该文书的机构的权威性裁决。⁴ 因此，缔约国有义务尊重委员会的决定及其“标准、作法和工作方法”。

委员会需审议的问题和审议情况

缔约国缺乏合作

6.1 委员会注意到缔约国的意见：没有审议提交人来文的法律依据，因为登记本来文违反《任择议定书》的规定；它没有义务承认委员会的议事规则和委员会对《任择议定书》条款的解释；委员会就本来文做出的任何决定都将被缔约国当局视为“无效”。

6.2 委员会回顾说，《公约》第三十九条第 2 款授权委员会制定其本身的议事规则，而缔约国对此同意予以承认。委员会还指出，《公约》缔约国加入《任择议定书》即承认人权事务委员会有权受理和审议声称《公约》(序言部分和第一条)规定的任何权利遭到侵犯的个人提交的来文。一国遵守《任择议定书》即意味着承诺善意与委员会合作以允许和协助其审议此类来文，以及在经过审查后向缔约国和有关个人发送其意见(见第五条第 1 款和第 4 款)。缔约国若采取任何可能阻止或阻挠委员会

⁴ 见委员会关于缔约国根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》承担的义务的第 33 号一般性意见(2008 年)，第 13 段。

对来文进行审议和审查以及表达其意见的行动，则违背了自己的义务。⁵ 而且，委员会负责确定来文是否应当予以登记。委员会评论说，缔约国不接受委员会有权决定来文是否应予登记的事实，又事先声明不接受委员会关于来文可受理性或案情的决定，因而违反了其根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第一条负有的义务。

审议可否受理

7.1 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。

7.2 委员会遵照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项要求，已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到缔约国称提交人应请求检察长办公室对国内法院的判决启动监督复审程序。但是，委员会回顾其判例，据此认为，对已经生效的法院判决的监督复审构成特别补救措施，就可予受理的目的而言不必用尽。⁶ 由此，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(乙)项并不阻止其审查本来文。

7.4 委员会注意到提交人声称他在《公约》第二条第 3 款下的权利被侵犯，缔约国未向他在《公约》下应享有的权利提供有效的保护手段。但是，委员会回顾说，个人只能结合《公约》其他条款援引《公约》第二条第 3 款，而后者自身不能引起根据《任择议定书》提出的要求。⁷ 因此委员会认为，提交人在这方面的论点根据《任择议定书》第二条不可受理。

7.5 委员会注意到提交人声称他在《公约》第十四条第 1 款下的权利受到侵犯，因为选举委员会和国内法院拒绝审议他的申诉或驳回了他的申诉。提交人还声称，白俄罗斯的法院普遍既不独立，也不公正。委员会也注意到提交人声称他依据《公约》第十九条应享有的权利受到侵犯，因为国有报纸拒绝发布他有关选举的文章。但是，由于没有进一步的资料或证据支持该申诉，委员会认为就可否受理而言这些申诉未得到充分证实，根据《任择议定书》第二条宣布对来文的这一部分不予受理。

7.6 委员会认为，提交人依据《公约》第二十一条和第二十五条提出的其余申诉证据充分，满足受理要求。委员会宣布这些申诉可受理，并着手审议案情。

审议案情

8.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款规定，参照当事各方提交的所有资料审议了本来文。

⁵ 尤其见第 869/1999 号来文，Piandiong 等人诉菲律宾，2000 年 10 月 19 日通过的意见，第 5.1 段；第 1948/2010 号来文，Turchenyak 等人诉白俄罗斯，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 5.2 段。

⁶ 见第 1873/2009 号来文，Alekseev 诉俄罗斯联邦，2013 年 10 月 25 日通过的《意见》，第 8.4 段。

⁷ 见第 1998/2010 号来文，A.W.K 诉新西兰，2014 年 10 月 28 日通过的不予受理决定，第 9.4 段。

8.2 委员会审议的第一个问题是,阻止提交人与潜在选民在市中心热门场地的露天广场举行公众集会,是否侵犯了提交人依据《公约》第二十一条应享有的权利。

8.3 委员会须审议,根据《公约》第二十一条设定的任何标准,对提交人和平集会权的限制是否具有正当理由。

8.4 委员会还回顾,根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条的要求,行使和平集会的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和公共秩序、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,如缔约国对《公约》第二十一条保护的权利实施了限制,则须由该缔约国证明,此限制是必需的且有正当理由,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》第二十一条的目的和宗旨。⁸

8.5 在这方面,委员会注意到戈梅利市政府将举行公众集会的地点仅限于市中心之外的一个地方。但是,它也指出,缔约国没有根据国内法律和《公约》第二十一条规定的任何正当理由解释为什么有必要将与潜在选民举行公众集会的地点限制在市中心以外的一个地方。此外,缔约国没有解释,提交人在市中心热门场地的露天广场举行公众集会将如何侵犯其他人的权利和自由或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,提交人所提交的事实表明,缔约国侵犯了提交人依据《公民权利和政治权利公约》第二十一条应享有的权利。

8.6 委员会也必须审议,缔约国拒绝提交人与潜在选民举行公开集会之举是否侵犯了提交人依据《公约》第二十五条应享有的权利,包括当选担任公职的权利。⁹ 委员会注意到提交人未受质疑的指控,即他未获准在文化中心“Festivalnaya”附近的广场与选民会面,而距离城市很远的一个场所却被指定为举行此类集会的唯一地点。委员会回顾其关于参与公共生活和投票的权利及平等担任公职权利的第 25 号一般性意见(1996 年),该意见指出,公民可通过公开辩论及与本身的代表对话、或通过其组织起来的能力来发挥影响,以此参与公共事务的运作。缔约国通过确保言论、集会和结社自由权来支持此等参与(第 8 款)。言论、集会和结社自由也是有效行使投票权的重要条件,必须受到充分保护(第 12 款)。委员会考虑与潜在选民会面是《公约》第二十五条所保障权利不可或缺的组成部分,其中包括当选担任公职的权利。虽然缔约国可制定规范政治活动的规章制度,但这些规章制度绝不能对《公约》保障的权利进行不相称的限制。在缔约国没有这方面任何相关资料的情况下,委员会得出结论,认为提交人依据与《公约》第二十一条一并解读的第二十五条(乙)项享有的权利受到了侵犯。

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

⁹ 提交人还指出, 他的代表并未被纳入地区选举委员会; 官方选民数据被夸大; 两家国有报纸拒绝发表他关于选举的文章, 这些行为均违反了《公约》第二十五条。

9. 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，认为缔约国侵犯了 Sudalenko 先生依据《公约》第二十一条以及与第二十一条一并解读的第二十五条(乙)项享有的权利。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向 Leonid Sudalenko 提供有效的补救办法，包括赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后再发生类似的侵权行为。缔约国应审查其在这方面的立法，尤其是戈梅利城市执行委员会 2006 年 4 月 11 日的第 318 号决定，因为在本案件中已适用了该决定，以确保在缔约国可以充分行使《公约》第二十一条规定的权利。

11. 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，委员会请缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实本《意见》的情况。缔约国也要发布本意见，并在缔约国的白俄罗斯人和俄罗斯人中广泛发布。此外，还请缔约国公布委员会的本《意见》，并在缔约国境内以白俄罗斯文和俄文广为散发。
