



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
26 August 2014
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1993/2010 号来文

委员会在第一一一届会议(2014 年 7 月 7 日至 25 日)上通过的意见

提交人: Raisa Mikhailovskaya 和 Oleg Volchek (没有律师代理)
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 27 日(首次提交)
参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条做出的决定, 于 2010 年 10 月 18 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期: 2014 年 7 月 24 日
事由: 结社自由
实质性问题: 注册一协会的权利
程序性问题: 未用尽国内补救措施
《公约》条款: 第二十二条
《任择议定书》条款: 第二条和第五条第 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 款在第一一一届会议上

通过的关于

第 1993/2010 号来文的意见*

提交人: Raisa Mikhailovskaya 和 Oleg Volchek(没有律师代理)

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 27 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 2014 年 7 月 24 日举行会议，

结束了对 Raisa Mikhailovskaya 和 Oleg Volchek 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交委员会的第 1993/2010 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提交的全部书面资料，

通过了如下的意见：

根据任择议定书第五条第 4 款

1. 来文提交人 Raisa Mikhailovskaya (1960 年出生)和 Oleg Volchek(1967 年出生)都是白俄罗斯公民。他们声称白俄罗斯侵犯了他们依《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条第 1 款和第 2 款享有的权利。¹ 提交人没有律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 两位提交人都是非政府组织“向民众提供法律援助协会”的创始人。该组织于 1998 年 9 月 10 日注册为明斯克的一个地方协会，1999 年 8 月 17 日因国内

* 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、科内利斯·弗林特曼、岩泽雄司、沃尔特·凯林、赞克·扎内莱·马约迪纳、杰拉尔德·L·纽曼、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·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利、马戈·瓦特瓦尔和安德烈·保罗·兹勒泰斯库。

¹ 《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。

法的变更而重新注册，只允许在明斯克市开展活动。该组织的创始人希望将活动范围扩展到全国，所以向司法部申请注册一个新的全国性共和协会，改名为“保护公民合法权利协会”。2001年4月2日，司法部驳回注册申请，说申请注册的公共协会不能向公民提供法律援助。

2.2 提交人说，他们对该决定不服，向最高法院提出上诉。² 上诉人认为，注册申请符合白俄罗斯的所有法律和规定，新的公共协会将有助于实现建设以法治为基础的国家的目标。此外，上诉人还说，申请文件中的所谓缺陷是轻微的，司法部本可以给他们一些时间加以纠正。2001年6月4日，最高法院驳回了上诉。最高法院在裁决中同意司法部的立场，说新的公共协会“保护公民合法权利协会”不能按创始人的原有设想在明斯克以外充当法律代理人。最高法院还认为，申请文件中的错误十分严重，拒绝给予注册是正确的。³

2.3 提交人指出，根据地方非政府组织“向公众提供法律援助协会”的章程，协会的宗旨是促进白俄罗斯依法治国文化的发展。该组织从事各种活动，包括向5,000多人提供了法律援助，监督法院的工作和公布监督结果，传播有关侵犯人权的信息，印发了约20种关于白俄罗斯人权问题的出版物，从而使其成为白俄罗斯的主要人权组织之一。提交人称，由于他们的活动，该组织的成员不断受到骚扰。例如，Volchek先生于1999年7月21日被捕，遭到警方殴打，被控犯有流氓罪。虽然最终撤诉，但从未对警方的殴打指控进行调查，并对殴打者绳之以法。该组织另一名成员也遭到严重殴打，尽管对事件肇事者进行了拘留，但没有提起任何刑事诉讼，因为检方称没有足够证据进行起诉。

2.4 提交人称，2002年9月，明斯克执行委员会司法局，依白俄罗斯司法部的指示，开始审查非政府组织“向民众提供法律援助协会”的活动。审查结束后，司法局于2002年9月18日发出书面警告，通知该协会它无权在法庭上代理其他公民的案件。提交人向明斯克市法院提出上诉，但市法院认定该警告合法。2002年4月17日，司法部撤销提交人之一——Volchek先生提供法律服务的执照，他当时正担任该组织的主席。然而，Volchek先生在六个月之后才收到撤销执照的通知。

2.5 2003年8月2日，提交人收到明斯克市法院的信函，信函通知他们，根据明斯克市执行委员会司法局的提议，已启动解散“向民众提供法律援助协会”的程序。司法局的提议是根据《民法》第57条第2款(2)项提出的，认为其活动公然和连续违反法律，不符合《公共协会法》第29条第3款以及非政府组织初次注册条例。

2.6 提交人称，他们向市法院提交了详细的辩护词，强调解散其协会的真正原因是对一个捍卫人权的独立非政府组织实行政治歧视。提交人还称，提供法律援

² 根据国内法，一个公共协会的注册申请遭拒绝，可直接向最高法院上诉。最高法院的裁决是最终的，不得上诉。

³ 最高法院列出的缺陷之一，是申请人未能准确描述该协会的组织结构，包括每个机构的地点。

助与提供法律服务是有区别的，而后者按法律要求需要领取牌照。该组织确实向穷人和低收入者免费提供过法律援助，但没有如司法局所说提供过法律服务。司法局在 2002 年 9 月的审查结果中说该组织派代表参加过庭审。提交人说，在此之后，他们已“放弃”这一做法，不再派代表参加庭审。此外，他们还说，根据《白俄罗斯宪法》第 62 条，获得法律援助是每一个公民的权利，妨碍这一权利是受禁止的。此外，他们称白俄罗斯宪法法院在 2000 年 10 月 5 日的一项决定中裁定，公民有权接受不是律师也没有法律服务执照的其他人提供的法律援助。提交人还说，一些非政府组织向市法院发出了支持其非政府组织的信。

2.7 提交人认为，关于协会解散案的法庭聆讯原定于 2003 年 9 月 5 日举行，法官希望聆讯在她的办公室进行，而她的办公室太小了，容不下太多公众参加。提交人对聆讯地点提出抗议，并坚持认为应当向公众开放。后重新安排在 2003 年 9 月 8 日，尽管法院的房间可以利用，但法官仍坚持在其办公室举行。最后，只有诉讼当事方代表和欧洲安全与合作组织的一名观察员得以参加。希望参加的新闻工作者、其他非政府组织代表和市民没有办法进入参加聆讯。

2.8 提交人还指出，他们坚持举行公开听证，拒绝参加闭门会议。法官认定他们的拒绝造成诉讼的不正当延误，所以在该组织代表包括提交人缺席的情况下开始听证。法官在同一天发布听证结果，根据《民法》第 57 条第 2 款(2)项和《公共协会法》第 29 条第 2 款裁定，非政府组织“向民众提供法律援助协会”因屡次违反法律规定，故勒令解散。

2.9 某一天，提交人向最高法院提出了撤销明斯克市法院裁决的上诉。他们在上诉中重申了已向明斯克市法院阐述的理由。他们对法官 2003 年 9 月 8 日举行闭门听证的决定表示不满，尽管有约 40 人参加，但该协会的代表缺席。提交人还说，市法院在裁决中提到的违法行为是根据司法局 1999 年 11 月 5 日的审查结果提出的，这些问题已得到纠正。而且，按照《民法》的诉讼时效规定，三年过后，这些违规行为不应该再考虑。2003 年 10 月 13 日，最高法院驳回提交人的上诉，确认了一审法院的裁决。为此，提交人认为，他们已经用尽一切可以利用的有效国内补救措施。

申诉

3.1 提交人指出，缔约国拒绝将新机构“保护公民合法权利协会”注册为全国性共和协会，并随后解散了非政府组织“向民众提供法律援助协会”，侵犯了他们根据《公约》第二十二条享有结社自由权利。

3.2 提交人认为，自 2003 年以来，缔约国当局开始系统实施关闭非政府组织的政策，并引用了若干统计数据来证明这一说法。⁴ 他们援引委员会认定缔约国违

⁴ 2003 年有 51 个公共协会遭解散；2004 年有 38 个遭解散；2005 年有 68 个遭解散；2006 年的数据没有公布，可能很高。2007 年有 26 个遭解散。

反结社自由的判例⁵，并说当局没有采取任何行动纠正错误和采纳委员会建议。因此，他们认为，其案件的情节表明这是白俄罗斯系统侵犯结社自由行动的一部分。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2011 年 1 月 6 日的普通照会中指出，本来文和提交委员会的其他几份来文的提交人没有用尽在白俄罗斯可利用的一切国内补救办法，包括向总检察院提起上诉，要求对具有既决案件效力的判决进行监察复审。它还指出，在加入《任择议定书》时，它没有同意委员会的权限延伸至审理没有用尽国内补救办法的案件；它认为对上述来文给予登记违反了《任择议定书》的规定；要求缔约国考虑这些来文没有任何法律依据：“在这方面对委员会长期实践的援引不具有合法约束力”。

4.2 2011 年 10 月 5 日，缔约国来函质疑来文可予受理，重申提交人没有用尽可利用的一切国内补救办法，因为他们没有向总检察院提出启动监察复审程序的上诉。

4.3 2012 年 1 月 25 日，缔约国针对本来文以及其他约 60 件来文指出，它加入《任择议定书》时，承认委员会在第一条下的职权，但这一承认是结合《任择议定书》的其他条款，包括规定申诉人和来文可否受理的标准的条款，特别是第二条和第五条作出的。缔约国认为，根据《任择议定书》，缔约国没有义务承认委员会议事规则及其对《任择议定书》条款的解释，这些解释“只有按照《维也纳条约法公约》进行才有效”。它还说，“关于申诉程序，缔约国首先应遵循《任择议定书》的规定”，“援引委员会的长期实践、工作方法、判例法不是《任择议定书》所要求的”。它提出，“违反《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》而登记的任何来文，缔约国都视为违反《任择议定书》，就可否受理和案情而言不必评论并予以拒绝”。缔约国还指出，委员会就缔约国拒绝的来文作出的任何决定，缔约国当局也视为“无效”。

委员会需处理的问题和议事情况

缔约国不予合作

5.1 委员会注意到缔约国说，委员会审议提交人来文没有任何法律依据，因为对该来文的登记违反了《任择议定书》；它没有义务承认委员会议事规则和对《任择议定书》的解释；如果委员会对本来文作出决定，缔约国主管机关将视为“无效”。

5.2 委员会回顾，根据《公约》第三十九条第 2 款，它有权制定自己的议事规则，缔约国已同意给予承认。它还指出，一缔约国加入《任择议定书》，即已承

⁵ 提交人援引第 1226/2003 号来文，Korneenko 诉白俄罗斯，2012 年 7 月 20 日通过的意见；第 1296/2004 号来文，Belyatsky 等人诉白俄罗斯，2007 年 7 月 24 日通过的意见。

认委员会有权接受和审议个人提交的关于《公约》所载权利遭到侵犯的来文(序言和第一条)。一缔约国加入《任择议定书》，即承诺与委员会真诚配合，以使委员会能够审查此种来文，并在审查后将其意见转达缔约国和申诉人(第五条第1款和第4款)。缔约国采取任何行动，阻止或妨碍委员会审议和审查来文和表达对来文的意见，是违反缔约国义务的。⁶ 应该由委员会决定是否对一件来文进行登记。如果不接受委员会决定一件来文是否可予登记的职权，并在事先声明它不接受委员会关于该来文可否受理和案情的决定，缔约国将违反《公约任择议定书》第一条的义务。⁷

审议是否可否受理

6.1 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，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第五条第2款(子)项的要求，委员会已确认同一事项没有在另一国际调查或解决程序的审查之中。

6.3 委员会注意到，缔约国根据第五条第2款(丑)项，以未用尽国内补救办法质疑该来文可予受理，理由是提交人没有请求总检察院启动监察复审程序审议他们的案件。委员会回顾其判例，其中认为请求总检察院对申诉进行监察复审，也就是复审已经生效的法院判决，不构成《任择议定书》第五条第2款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。⁸ 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求不妨碍它审查本来文。

6.4 委员会注意到缔约国没有对提交人指称的事实提出任何异议，认为提交人为了可予受理的目的，根据第二十二条提供了足够证据证明他们的申诉。因此，它宣布来文可以受理，并着手审议案情。

审议案情

7.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第1款规定，参照各当事方提供的所有书面资料审议了本来文。

7.2 委员会需要考虑的问题是，当局拒绝为一个名为“保护公民的合法权利协会”的新非政府组织注册，使其成为在全国范围内开展活动的协会，随后又解散了现有的非政府组织“向民众提供法律援助协会”，这两项决定是否不合理地限制了提交人的结社自由权利。在这方面，委员会指出，《公约》第二十二条规

⁶ 参见第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。

⁷ 参见Korneenko诉Belarus(见上文注6)，第8.2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。

⁸ 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。

定，人人有权享受与他人结社的自由；该条的保护范围延伸到一个协会的所有活动。限制一个组织的运作，包括解散该组织，必须满足该条第二款的各项要求。⁹

7.3 委员会指出，根据第二十二條第 2 款，对结社自由权利的限制只有在累积满足以下条件时才是合理的：(a) 必须是法律规定的；(b) 只能为第二十二條第 2 款所列目的之一而行之；(c) 必须是“民主社会”实现这些目的之一所必须。委员会认为，“民主社会”概念的含义表明，社团包括那些以和平方式宣传不一定为政府或大多数人口所接受思想的社团的存在和运作，是民主社会的基石。¹⁰ 只有限制结社自由的客观理由是不够的。缔约国必须进一步证明，禁止一个社团是避免对国家安全或民主秩序的真实而非假设的威胁所必要的，侵扰性较低的措施不足以达到同一目的，¹¹ 而这种限制又与受保护的利益成比例。¹²

7.4 在本案中，司法部拒绝为新的全国性非政府组织“保护公民的合法权利协会”注册和向法院下令解散非政府组织“向民众提供法律援助协会”，这两项决定的依据是认定该协会存在两项违反缔约国国内法的行为：(a) 该组织在没有必要执业许可的情况下向公民提供法律援助；(b) 该组织违反了关于非政府组织注册的条例。在这两点上，委员会认为，缔约国都没有提供足够证据证明，拒绝为一个非政府组织注册或下令解散另一非政府组织是为了第二十二條第 2 款的目的所必要的。委员会认为，即使对“向民众提供法律援助协会”的指控是真实的，拒绝为“保护公民合法权利协会”注册和下令解散“向民众提供法律援助协会”，也是政府对有关指控的过度反应。尤其是提交人说他们已经纠正了现有非政府组织运作中的不足，而且宪法法院在 2000 年 10 月 5 日决定中还申明白俄罗斯所有公民都有权获得法律援助，包括由非律师提供的法律援助。

7.5 鉴于拒绝为一非政府组织注册和解散另一非政府组织对提交人行使结社自由权的严重后果，委员会认为这些行动不符合第二十二條第 2 款的要求。因此，它认定提交人依第二十二條第 1 款享有的权利受到了侵犯。

8. 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，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人依《公约》第二十二條第 1 款享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项规定，缔约国有义务给予提交人有效的补救，包括偿还他们所支付的法律费用并给予赔偿，按照《公约》第二十二條，恢复非政府组织“向民众提供法律援助协会”，并重新考虑给予全国性非政府组织“保护公民的合法权利协会”注册。缔约国有义务采取措施，防止今后再发生类似的违约情况。

⁹ 参见第 1274/2004 号来文，Korneenko 诉白俄罗斯，2006 年 10 月 31 日通过的意见，第 7.2 段。

¹⁰ 同上，第 7.3 段。

¹¹ 参见第 1119/2002 号来文，Jeong-Eun Lee 诉大韩民国，2005 年 7 月 20 日通过的意见，第 7.2 段；Belyatsky 等人诉白俄罗斯(上文注 6)，第 7.3 段。

¹² 见委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34 段。

10. 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或受其管辖的所有个人均享有《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，还请缔约国公布委员会的《意见》，并在缔约国以白俄罗斯文和俄文广为传播。
