

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
24 April 2018
Chinese
Original: English

人权事务委员会

人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的
关于 2190/2012 号来文的意见*, **

来文提交人: Leonid Sudalenko 和 Anatoly Poplavny (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: 2012 年 7 月 21 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 于 2012 年 8 月 21 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期: 2018 年 4 月 4 日

事由: 拒绝批准举行和平集会; 言论自由; 有效的补救措施

程序性问题: 用尽国内补救办法; 所涉缔约国未能合作

实质性问题: 言论自由; 集会自由; 有效的补救措施

《公约》条款: 第二条第二和第三款、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一二二届会议(2018 年 3 月 12 日至 4 月 6 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、巴玛利亚姆·科伊塔、邓肯·莱基、穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。



1. 来文提交人是白俄罗斯公民 Anatoly Poplavny 和 Leonid Sudalenko, 他们分别出生于 1958 年和 1966 年。他们声称缔约国侵犯了他们根据《公约》与第二条第二和第三款一并解读的第十九和第二十一条享有的权利。《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 2011 年 8 月 4 日, 提交人向戈梅利市行政委员会提出申请, 要求在 2011 年 8 月 22 日在戈梅利市中心广场举行多次有纠察队的抗议集会, 目的是向公众通报他的同事 Aleksander Belyatsky 因政治动机被逮捕和拘留, Belyatsky 是人权维护者, 担任 Viasna 人权中心主任。¹

2.2 2011 年 8 月 17 日, 戈梅利市行政委员会拒绝批准有纠察队的抗议集会, 称提交人作为此次活动的组织者未能遵守戈梅利市行政委员会 2008 年 4 月 2 日关于在戈梅利市举行公共活动的第 299 号决定的规定, 该决定是根据 1997 年 12 月 30 日白俄罗斯公共活动法通过的。提交人拟举办的公共活动的地点不是第 299 号决定为此目的指定的地点, 也未与市政服务部门就维安、医疗救助和场地清理事宜签订合同。

2.3 2011 年 9 月 13 日, 提交人就戈梅利市行政委员会的决定向戈梅利中央区法院提出了诉, 上诉于 2011 年 10 月 6 日被驳回。2011 年 10 月 14 日, 提交人就戈梅利中央区法院的判决向戈梅利地区法院提出撤销裁决的上诉, 2011 年 11 月 8 日被驳回。2012 年 4 月 2 日和 2012 年 5 月 18 日, 根据监督复审程序, 提交人就戈梅利地区法院和戈梅利地区法院的决定分别向戈梅利地区法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出了上诉。上诉先后于 2012 年 5 月 15 日和 2012 年 6 月 22 日被驳回。提交人没有向检察官办公室申请监督审查, 因为他们认为这不构成有效的国内补救办法。²

申诉

3.1 提交人声称, 国家当局拒绝他们举行有纠察队的抗议集会的申请, 相当于侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利。

3.2 他们声称, 无论是戈梅利市行政委员会还是法院都没有审议, 以国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德为由, 根据第 299 号决定对其权利实行限制是否合理, 或者这些限制是否是保护他人权利和自由所必需的。他们宣称, 第 299 号决定规定在戈梅利市(有 500,000 人口)内举行的所有公共活动, 只能在一个指定的偏远场地举行, 并必须事先与市政服务部门签订付费合同, 这就不必要地限制了《公约》第十九条和第二十一条所保障的权利的精髓。

3.3 提交人认为, 缔约国一旦批准《公约》, 即根据其第二条承诺尊重并确保《公约》所列的所有个人权利, 并采取必要的法律或其他措施, 以落实《公约》承认的权利。提交人声称, 由于《公共活动法》的规定模糊不清, 缔约国没有履

¹ 见 Belyatsky 诉 Belarus(CCPR/C/112/D/2165/2012)。

² 提交人提到 Tulzhenkova 诉白俄罗斯(CCPR/C/103/D/1838/2008)。

行《公约》第二条第二款(与第十九条和第二十一条一并解读)规定的义务。例如,该法第9条赋予地方行政委员会负责人以酌处权,可指定某一场所作为组织和开集会的永久地点,不必说明理由。

3.4 在此背景下,提交人请委员会建议缔约国使本国法律,尤其是《公共活动法》和戈梅利市行政委员会第299号决定,符合《公约》第十九条和第二十一条规定的国际标准。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在2013年1月4日的普通照会中,提交了缔约国关于来文可否受理的意见。缔约国认为,提交人尚未用尽一切可用的国内补救办法,因为他们没有根据监督复审程序向检察官办公室提出上诉。因此,根据《任择议定书》第五条第2款(丑)项,他们的申诉不可受理。

4.2 缔约国进一步认为,既然将本来文登记的做法违反了《任择议定书》的规定,缔约国已停止与本来文有关的程序,并不认可委员会就案情可能通过的任何意见。

提交人对缔约国意见的评论

5. 提交人在2013年3月6日的信中提交了对缔约国意见的评论。提交人援引委员会的判例指出,根据监督复审程序向总检察长提出上诉并不构成有效的补救办法。³ 提交人还说,根据监督审查程序向检察官办公室和(或)高级法院院长提出的上诉证明即使就死刑案件而言也是无效的。他们提到,Vladislav Kovalev根据监督复审程序提出了上诉,上诉仍待白俄罗斯最高法院审理期间,他却被处决。⁴

委员会需审理的问题和议事情况

缔约国未能合作

6.1 委员会注意到,缔约国认为:审议提交人的来文无法律依据,因为来文是在违反《任择议定书》规定的情况下予以登记的;如果委员会就该来文作出任何决定,委员会的《意见》与该当局“无关”。

6.2 委员会指出,《公约》缔约国加入《任择议定书》,即已承认人权事务委员会有权受理并审议声称《公约》规定的任何权利受到侵犯而成为受害人的个人提交的来文(序言部分和第一条)。一国加入《任择议定书》,即隐含地表示它愿与委员会真诚地合作,以使委员会能够审议此类来文,并在审议结束之后将其意见转达缔约国及有关个人(第五条第1和第4款)。如果缔约国采取何种行动,阻碍或妨碍委员会审议和审查来文并表达意见,即违反了这些义务。⁵ 应由委员会决定来文是否应该予以登记。缔约国不承认委员会有权确定来文是否应予登记,

³ 提交人提到 Iskiyaev 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1418/2005)。

⁴ 见 Kovalev 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/2120/2011)。

⁵ 例如见, Levinov 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), 第8.2段; Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010), 第6.2段。

并事先就宣布它将不接受委员会对来文的可否受理或案情作出的决定，即违反缔约国根据《任择议定书》第一条应承担的义务。

审议可否受理

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

7.2 委员会按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，已确定同一事项没有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的反对意见，即提交人未能要求检察官办公室就国内法院的裁决启动监督复审。委员会回顾了其判例，根据其判例，针对法院已生效判决向检察官办公室提出的监督复审申请不构成《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定必须用尽的补救办法。⁶ 因此，委员会认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍其审议本来文。

7.4 委员会注意到提交人指称，他们要求在 2011 年 8 月 22 日举行几次有纠察队的抗议集会的申请被戈梅利市行政委员会驳回，而且无论是戈梅利市行政委员会还是法院都没有审议，以国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德为由，根据第 299 号决定对其权利实行限制是否合理，或者这些限制是否是保护他人权利和自由所必需的。提交人因此还声称，根据《公共活动法》通过的第 299 号决定不必要地限制了《公约》第十九条和第二十一条所保障的权利的精髓。委员会进一步注意到提交人的以下诉求：他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利遭到侵犯。由于缔约国没有提供关于本来文的任何资料，委员会认为，为了受理的目的，提交人充分证实了根据第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)提出的申诉，因此认为根据《任择议定书》第二条可予以受理。

审议案情

8.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照当事各方提供的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到提交人的以下诉求：行政委员会第 299 号决定强行规定大型活动组织者有义务与城市服务提供商签订有偿合同，以及规定在戈梅利市(有 50 万人口)举办的所有公共活动只能在一个指定的偏远场地举行，这就过度限制了言论自由权与和平集会权。委员会还注意到提交人的以下指控：行政委员会在没有考虑是否有必要对其权利的行使施加限制的情况下，在其案件中正式适用第 299 号决定，这构成不正当地限制了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

8.3 委员会援引其关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中委员会指出，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

⁶ 例如见 Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段；和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

会都至关重要。它们构成每个自由和民主社会的基石(第 2 段)。委员会回顾指出,《公约》第十九条第三款允许实施某些限制,但只允许实施法律规定且为达成以下目的之所必需的限制:(a) 尊重他人的权利或名誉;(b) 保护国家安全或公共秩序、或公共卫生或道德。对行使这些自由实施的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格标准。实施的限制只适用于明文规定的那些目的,并且必须与所指特定需要有直接关系。⁷ 委员会还回顾,缔约国须证明,限制提交人依《公约》第十九条享有的权利的做法是必要的和相称的。⁸

8.4 委会注意到,拒绝批准有纠察队的抗议集会所依据的是,戈梅尔市行政委员会 2008 年 4 月 2 日的第 299 号决定,该决定是根据 1997 年 12 月 30 日的《公共活动法》通过的。然而,委员会注意到,缔约国和国家法院都没有提供任何解释,说明这些限制(即将有纠察队的集会限制在某个预先指定的地点举行,并要求组织者与若干政府机构签订服务合同,才能举行集会)如何能够符合《公约》第十九条第 3 款规定的必要性和相称性条件的要求。在缔约国没有提供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》第二条第三款一并解读的第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

8.5 委员会还注意到提交人的主张,即该市当局拒绝准许他们举行抗议集会之举侵犯了其根据《公约》第二十一条所享有的集会自由权。在这方面,委员会回顾指出,《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权,对于公开表达个人意见和见解十分重要,而且是一个民主社会所不可缺少的。这项权利意味着,可以组织和参加和平集会,包括在公共场所静坐集会(例如示威抗议)。集会组织者通常有权选择在其目标受众视听范围之内的一个地点,且这种权利不得受到任何限制,除非:(a) 依法施加限制;(b) 在民主社会中是必要的,系为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公众健康或道德或是保护他人的权利和自由符合国家安全或公共安全、公共秩序、保护公众健康或道德或保护他人权利和自由之利益。如果缔约国实行限制的目的是调和个人集会权与上述普遍关注的利益,缔约国就应该追求一个目标,即方便落实这项权利,而不是寻求不必要或过分地限制这项权利。因此,缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条所保护权利的理由。⁹

8.6 在本案中,委员会必须审议的是,根据《公约》第二十一条第二句所列标准,对提交人的集会自由权施加的限制是否合理。委员会指出,从案卷中的现有资料来看,市政当局未提供任何理由或解释,说明提交人的抗议集会在实际上会怎样损害《公约》第二十一条所述国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人权利和自由等利益。

⁷ 见人权事务委员会关于意见和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年),第 22 段。

⁸ 例如见 Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008),第 9.3 段; Olechkevitch 诉白俄罗斯(CCPR/C/107/D/1785/2008),第 8.5 段;和 Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011),第 7.3 段。

⁹ 见 Poplavny 诉白俄罗斯第 8.4 段。

8.7 委员会指出，在若干先前来文当中，委员会曾处理过有关缔约国相同的法律和做法的类似案件。¹⁰ 按照上述先例，在缔约国未就此事项做出任何解释的情况下，委员会得出结论认定，在本案当中，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

8.8 鉴于上述结论，委员会决定不另行审查提交人根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款一并解读)提出的指称。

9. 委员会依《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侵犯提交人根据《公约》第十九条第二款和第二十一条(与第二条第三款一并解读)享有的权利的情况。委员会重申其结论，即缔约国还违反了《任择议定书》第一条规定的义务。

10. 根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务以全额赔偿形式，向《公约》权利遭侵犯的个人提供切实补救。因此，缔约国有义务除其他外，向 Leonid Sudalenko 和 Anatoly Poplavny 提供适当的赔偿，包括偿还由此对他们产生的任何法律费用或其他费用，以及适当的满意措施。缔约国还有义务采取一切必要措施防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会重申，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应审查其立法，特别是 1997 年 12 月 30 日的《公共活动法》，因为它是适用于本案的法律，以确保在缔约国可充分享有《公约》第十九条和第二十一条规定的权利。¹¹

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，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保其境内和受其管辖的一切个人享有《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。

¹⁰ 例如见 Sudalenko 诉白俄罗斯；Poplavny 诉白俄罗斯；Derzhavtsev 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2076/2011)；Korol 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)；Androsenko 诉白俄罗斯；Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)；和 Koreshkov 诉白俄罗斯(CCPR/C/121/D/2168/2012)。

¹¹ 例如见 Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 11 段；Turchenyak 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 Corr.1)，第 9 段；Govsha 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1790/2008)，第 11 段；比照适用，Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/113/D/1992/2010)，第 10 段；和 Poplavny 诉白俄罗斯，第 10 段。