



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
29 August 2017
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于第 2142/2012 号来文的意见***

提交人: Zinaida Shumilina 等人(Shumilina 女士以本人名义提交
申请并担任其他提交人的律师)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2012 年 2 月 23 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
3 月 27 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见通过日期: 2017 年 7 月 28 日

事由: 行政当局不允许提交人在其城市举行示威

程序性问题: 独立审查根据第二条第 2 款提出的申诉

实质性问题: 言论自由; 集会自由; 有效的补救措施

《公约》条款: 第十九和第二十一条, 与第二条一并解读

《任择议定书》条款: 第三条

1. 来文提交人是: Zinaida Shumilina, 生于 1952 年; Vladimir Katsora, 生于 1957 年; Vasily Polyakov, 生于 1969 年; Anatoly Poplavny, 生于 1958 年; Yuri Zapharenko, 生于 1959 年; Edward Nelubovich, 生于 1962 年; Leonid Sudalenko, 生于 1966 年; Andrey Tolchin, 生于 1959 年; Yuri Klimovich, 生于 1964 年; Vladimir Nepomnyashchikh, 生于 1952 年; Vladimir Myshak, 生于 1933 年;

* 委员会第一百二十届会议(2017 年 7 月 3 日至 28 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、克里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、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。



Marina Smyaglikova, 生于 1962 年。他们都是白俄罗斯国民。他们声称, 他们因白俄罗斯侵犯了他们在《公约》第十九和第二十一条(与第二条一并解读)下的权利而受害。Shumilina 女士以本人名义提交申诉并担任其他提交人的律师。《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 2011 年 2 月 4 日, 提交人向戈梅利行政委员会提出申请, 将于 2 月 23 日在该城周围不同地点举行一系列示威活动(所谓的“举牌抗议”), 目的是表达他们对前总统候选人及其支持者遭到政治迫害的意见。行政委员会审查了这一申请, 2 月 17 日, 该委员会作出一项决定, 禁止示威。

2.2 2011 年 3 月 14 日, 提交人就行政委员会的决定向中央区法院提出上诉, 该法院于 5 月 12 日驳回上诉。在未具体说明的日期, 提交人就区法院的决定向戈梅利区域法院提出撤销原判上诉。7 月 5 日, 区域法庭作出一项裁决, 确认一审法院的裁决, 驳回了提交人的上诉。

2.3 此外, 在未指明的日期, 提交人试图就下级法院的决定向戈梅利区域法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出监督审查请求。双方分别于 2011 年 11 月 25 日和 2012 年 1 月 12 日驳回了他们的上诉, 并确认一审法院的裁决是合法的。提交人指出, 他们并未打算向公共检察官办公室提出监督复审申请, 因为他们认为, 这种审查不是有效的补救办法; 提交人引述了委员会在这方面的判例。他们还指出, 白俄罗斯法律不允许公民个人就其宪法权利据称遭到侵犯而直接向宪法法院提出申诉。

申诉

3.1 提交人称, 他们已用尽了所有可用和有效的国内补救办法。

3.2 提交人称, 白俄罗斯侵犯了他们在《公约》第十九和第二十一条(与第二条第 2 和第 3 款一并解读)下的权利。

3.3 提交人指出, 他们未获准开展他们的活动, 理由是, 他们未满足戈梅利行政委员会第 2008 年 4 月 2 日第 299 号关于在梅利市举行群体行动的要求, 该决定是根据国内《公共活动法》发布的, 该法授权地方当局决定举行公众活动的地点, 其中措辞模糊不清。该决定要求公共活动的组织者在当局指定的城市中的某个具体地点举行活动, 而且, 在活动前, 与在活动期间负责维护公共秩序和提供医疗服务的各部门以及在活动结束后负责清理现场的部门签订付酬合同。当局不允许举行该活动, 因为提交人本来打算在为此目的指定的那个地点以外的一个地点举行抗议活动, 而且因为他们未能签订所要求的合同。提交人称, 他们不理解限制他们参加和平示威权和言论自由的目的, 根据《公约》第十九和第二十一条, 他们享有这些权利和自由。在未对这些目的作出任何澄清的情况下, 提交人认为, 对于保护国家安全、公共秩序或公共卫生或道德或尊重他人权利或名誉而言, 对其权利的限制不是必需的。他们还认为, 根据《公约》第十九和第二十一条, 国内立法规定的要求是任意的、不合理的。

3.4 提交人引述《国际条约法》第 33 条, 该条款规定, 白俄罗斯加入并已生效的国际条约是国内法的一部分。他们称, 白俄罗斯未采取必要措施, 以落实《公约》第十九和第二十一条承认的权利。提交人引述委员会在第 628/1995 号来

文 Tae Hoon Park 诉大韩民国案中的意见，¹ 在该意见中，委员会认为，缔约国将实施其国内法视为优于其在《公约》下的义务，这是不符合《公约》的。提交人认为，白俄罗斯将选择举行公众集会的强制地点的权力交给市政官员并且要求组织者获得事先批准而不按照《公约》第十九和二十一条的要求说明其必要性的理由，因此违反了这些条款(与第二条一并解读)。

3.5 提交人还指出，白俄罗斯未按照《公约》第四条第 3 款的要求，发布通报，由于存在公共紧急状态，它已克减某些权利，以及这种克减的理由。

缔约国缺乏合作

4. 2012 年 3 月 27 日，委员会请缔约国在 9 月 27 日前提供关于提交人申诉可受理性或案情的任何资料。尽管秘书处于 2014 年 1 月 24 日、11 月 19 日和 2015 年 2 月 16 日发出提醒函，但缔约国未提供任何意见。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

5.1 在审议来文所载的任何指称之前，委员会必须根据其《议事规则》第 93 条，裁定该诉求是否符合《任择议定书》的受理条件。

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

5.3 委员会注意到，提交人称，他们已用尽所有可用的有效国内补救办法。在缔约国未对此提出任何反对意见的情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求已经满足。

5.4 委员会注意到，提交人指出，缔约国违反了它在《公约》第二条第 2 款下的义务，因为它未能颁布为落实《公约》第十九和二十一条所承认权利而必需的法律或其他措施。委员会回顾其判例指出，第二条规定了缔约国的一般性义务，在根据《任择议定书》提出的来文中，不能单独援引该条款提出指称。² 委员会还认为，根据《任择议定书》，《公约》第二条第 2 款的条文，不能与《公约》其他条款一并援用，作为来文申诉之基础，除非缔约国未能遵守它在第二条第 2 款下的义务，是单独造成违反《公约》之近因，对声称是受害者的个人造成了直接影响。³ 然而，委员会注意到，提交人指称，对缔约国现有法律的解释和适用导致他们在第十九和二十一条(单独解读)下的权利遭到侵犯；而且，根据《任择议定书》第三条，委员会认为，审查缔约国是否也违反了它在《公约》第二条第 2 款下的一般性义务——与第十九和二十一条一并解读——并无区别。

¹ 1998 年 10 月 20 日通过的意见，第 10.4 段。

² 例见，第 2202/2012 号来文，Castañeda 诉墨西哥，2013 年 7 月 18 日通过的意见，第 6.8 段；第 1834/2008 号来文，A.P. 诉乌克兰，2012 年 7 月 23 日通过的不可受理决定，第 8.5 段；第 1887/2009 号来文，Peirano Basso 诉乌拉圭，2010 年 10 月 19 日通过的意见，第 9.4 段；

³ 第 2030/2011 号来文，Poliakov 诉白俄罗斯，2014 年 7 月 17 日通过的意见，第 7.4 段；

5.5 在缔约国未就本案事实提供任何资料的情况下，委员会宣布，在提出《公约》第十九和二十一条(单独解读和与第二条第 3 款一并解读)的问题范围内，来文所有有关内容可以受理，并着手审议案情。

审议案情

6.1 按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，委员会根据当事方提供的所有资料审议了来文。它注意到，尽管向缔约国发出了提醒函，但缔约国未就来文可否受理或案情提供任何答复。委员会注意到，根据《任择议定书》第四条第 2 款，缔约国有义务与委员会合作，向委员会提交书面解释或陈述，澄清有关问题，并说明为补救这种情况可能已经采取的任何措施。由于缔约国未能在这一方面予以合作，在提交人的指称有充分佐证的情况下，委员会不得不对其指称给予充分权重。⁴

6.2 委员会注意到，提交人称，行政委员会 2011 年 2 月 17 日的决定过度限制了他们的言论自由权与和平集会权，它要求组织者在城内唯一指定地点举行公共活动，而且，在活动之前，与负责在活动期间维持公共秩序和提供医疗服务的部门以及活动结束后负责清理现场的部门签订有偿合同。

6.3 委员会引述关于见解和言论自由问题的第 34 (2011)号一般性意见，在该意见中，委员会指出，见解自由和言论自由是人的全面发展必不可缺的条件，这种自由对任何社会而言都是至关重要的(第 2 段)；它们是每个自由和民主社会的基石(第 2 段)；《公约》第十九条第 3 款仅允许法律所规定而且为以下情况所必需的某些限制：(a) 尊重他人的权利和名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序或公共卫生或道德。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的检验标准。施加的限制仅限于明文规定之目的，而且必须与其所依据的具体需要直接相关。⁵ 委员会还回顾，缔约国须证明，限制提交人在《公约》第十九条下权利的做法是必要的和相称的。⁶

6.4 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，包括在一个公共地点的静坐集会(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内的一个地点，而且，不得对这项权利施加任何限制，除非：(a) 依法施加限制；(b) 在一个民主社会中是必要的，符合国家安全或公众安全、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。如果缔约国施加限制的目的是调和个人集会权和上述普遍关切的利益，它就应以促进这项权利之目标为指导，而不

⁴ 例见，第 964/2001 号来文，Saidova 诉塔吉克斯坦，2004 年 7 月 8 日通过的意见，第 6.1 段；第 1117/2002 号来文，Khomidova 诉塔吉克斯坦，2004 年 7 月 29 日通过的意见，第 4 段；第 760/1997 号来文，J.G.A. Diergaardt 等人诉纳米比亚案，2000 年 7 月 25 日通过的意见，第 10.2 段。

⁵ 第 34 号一般性意见，第 22 段。

⁶ 例见，第 1830/2008 号来文，Pivonos 诉白俄罗斯，2012 年 10 月 29 日通过的意见，第 9.3 段；第 1785/2008 号来文，Olechkevitch 诉白俄罗斯，2013 年 3 月 18 日通过的意见，第 8.5 段；第 2092/2011 号来文，Androsenko 诉白俄罗斯，2016 年 3 月 30 日通过的意见，第 7.3 段。

是设法对其施加不必要或不相称的限制。因此，缔约国有义务说明它对《公约》第二十一条所保护权利施加限制的理由。⁷

6.5 在本案中，委员会必须审议，根据《公约》第十九条第 3 款和第二十一条第二句所规定的任何标准，对提交人言论自由和集会自由权所施加的限制是否合理。提交人选择了戈梅利的几个不同地点举行示威活动，以公开表达他们对前总统候选人及其支持者遭到政治迫害的意见。委员会注意到，国家当局拒绝了提交人的申请，理由是，示威活动计划在第 299 号决定允许举办此类活动的唯一地点以外的地点举行，而且，提交人未与市政服务提供方签订合同。委员会注意到，根据案卷现有资料，市政当局未提供任何理由或解释，说明提交人的抗议活动在实际上会怎样侵害《公约》第十九和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。委员会尤其注意到，行政委员会关于不批准提交人举行示威活动的申请的决定和法庭裁决，均未提出任何理由，说明为何第 299 号决定所施加并对提交人实施的限制是必要的和正当的。

6.6 委员会指出，在若干先前来文中，它曾处理过涉及缔约国相同法律和做法的类似案件。⁸ 参照这些判例，委员会得出结论认为，在本案中，缔约国侵犯了提交人在《公约》第十九和二十一条下的权利。

6.7 委员会还指出，第 299 号决定作出的关于除了一个偏远区域以外，禁止在戈梅利全市任何公共地点举行集会的规定，也同样构成对言论自由和集会权的不当限制。综上所述，委员会裁定，缔约国当局对提交人举行示威的请求正式适用第 299 号决定并予以拒绝的做法无正当理由；它得出结论认为，提交人在《公约》第十九和二十一条下的权利遭到侵犯。

6.8 根据这一结论，委员会决定不审查提交人提出的《公约》第二条第 3 款(与第十九和二十一条一并解读)单独遭到违反的指称。

7. 根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，委员会认为，它掌握的事实表明，提交人在《公约》第十九和二十一条下的权利遭到侵犯。

8. 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。这就要求缔约国对《公约》权利遭到侵犯的个人做出充分补偿。因此，缔约国有义务，除其他外，偿还提交人产生的一切费用并提供充分赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后发生类似侵权行为。在这方面，委员会重申，缔约国应修订其法律，特别是戈梅利市行政委员会第 299 号决定和在本案中适用的 1997 年 12

⁷ 见第 2019/2010 号来文，Poplavny 诉白俄罗斯，2015 年 11 月 5 日通过的意见，第 8.4 段。

⁸ 同上，第 8.5 段。另见，例如，第 1949/2010 号来文，Kozlov 等人诉白俄罗斯，2015 年 3 月 25 日通过的意见，第 7.5-7.6 段；第 1999/2010 号来文，Evrezov 等人诉白俄罗斯，2014 年 10 月 10 日通过的意见，第 8.6-8.8 段；第 1976/2010 号来文，Kuznetsov 等人诉白俄罗斯，2014 年 7 月 24 日通过的意见，第 9.6 和 9.8 段。第 1851/2008 号来文，Sekerko 诉白俄罗斯，2013 年 10 月 28 日通过的意见，第 9.7 段；第 1784/2008 号来文，Kovalenko 诉白俄罗斯，2013 年 7 月 17 日通过的意见，第 8.3-8.8 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 7.3-7.8 段。

月 30 日《公共活动法》，以确保《公约》第十九和二十一条下的权利可在缔约国充分享受。⁹

9. 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，缔约国已承诺，确保在其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并已承诺违约行为一经确定业已发生，提供有效的、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。委员会还请缔约国公布本意见，并以白俄罗斯文和俄文在缔约国广为传播。

⁹ 例见，Poplavny 诉白俄罗斯，第 10 段；Sekerko 诉白俄罗斯，第 11 段；Turchenyak 等人诉白俄罗斯，第 9 段；第 1992/2010 号来文，Sudalenko 诉白俄罗斯，2015 年 3 月 27 日通过的意见，第 10 段。第 1790/2008 号来文，Govsha 等人诉白俄罗斯，2012 年 7 月 27 日通过的意见，第 11 段。