

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
16 May 2018
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
2217/2012 号来文的意见* **

来文提交人:	Elena Popova(由律师 Sergei Golubok 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	俄罗斯联邦
来文日期:	2012 年 5 月 10 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, 2012 年 11 月 29 日向缔约国转交(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2018 年 4 月 6 日
事由:	因未经批准组织公共活动被逮捕和罚款
程序性问题:	申诉证据不足
实质性问题:	参加集会的权利、获得公平审判的权利
《公约》条款:	第十四条第 1 款、第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条、第五条第 2 款(丑)项

1. 来文提交人 Elena Popova, 1965 年出生, 俄罗斯联邦公民。她称缔约国侵犯了她根据《公约》第十四条第 1 款和第二十一条享有的权利。《任择议定书》1992 年 1 月 1 日对俄罗斯联邦生效。提交人由律师代理。

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

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 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、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、马西娅·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。



事实背景

2.1 2011年12月5日晚9点50分，提交人涉嫌未经批准组织公共活动在俄罗斯联邦圣彼得堡市利戈夫斯基大道(Ligovsky Avenue)被捕。具体而言，她被指控教唆其他参加者呼喊“没有普京的俄罗斯”和“无论你投谁的票，都……[脏话]”等词语。她还被控积极呼吁其他人参加这一活动。

2.2 警察来到现场试图阻止这一活动，他们使用喇叭警告参与者，说他们参加的活动没有得到批准，命令他们停止一切活动。根据警方报告和法庭记录，提交人拒绝服从命令，因此与其他几名参与者一道被逮捕。

2.3 在法庭审理期间，提交人拒绝认罪。她承认2011年12月5日在“莫斯科”火车站附近的利戈夫斯基大道(Ligovsky Avenue)，但她作证说自己去那里是与一位熟人见面，当时看到一群人和许多警察。有些人站在那里，另一些人在步行。过了一会儿，人们开始围成圆圈跳舞，她用照相机拍照。突然，警察开始抓人，把他们抓进巡逻车。提交人否认呼喊任何口号或组织任何活动。她说，自己听到别人喊“没有普京的俄罗斯”。她否认拒捕或袭警。

2.4 庭审证人之一是提交人的同事 K.O.V.，她说，晚上大约8时在办公室看到提交人，后者告诉她将去“莫斯科”火车站附近“帮助一个人”，她被带到警察局是有可能的。另一位证人 M.K.V.是警察，他作证说，自己和其他警察在晚上10时左右到达现场，人们高呼“反政府口号”，然后一些参与者围成“圆圈跳舞”。他说，警察警告参与者停止活动，Popova女士也参加了圆圈跳舞和呼喊口号。所有与会者都被拘留并关进警车。他说，在逮捕过程中，Popova女士拽拽了他的制服。

2.5 法院判处提交人缴付1,000卢布行政罚款，¹认为提交人违反了2004年6月19日关于集会、会议、示威、游行和设立纠察线的《第54-FZ号联邦法》(《公共活动法》)条款，因为她没有向地方当局提交“通知”。在计划组织活动之前至少应提前10天提交这类通知。

2.6 地方当局，即圣彼得堡市法律、秩序和安全问题委员会告诉法院说，没有收到这类通知。法院还认为，在现场的警察曾警告参与者停止活动。法院在裁决中指出，警察是根据《公共活动法》第17条第(2)款在授权范围内行事的。

2.7 法院还认为，提交人否认组织集会只是为了逃避行政处罚，其所犯行为被《行政犯罪法》第20.2条第(1)款明确禁止，该项条款禁止未经批准组织公共活动。

2.8 针对这项裁决，提交人向圣彼得堡 Smolninsky 地区法院提出上诉。2012年3月12日，地区法院驳回她的上诉，维持了一审法院的论证。提交人参加了地区法院的诉讼程序，但检察官却未到庭，他们也没有参加第一次庭审。

2.9 提交人称，她可以通过监督复审程序对地区法院的裁决提出上诉，但她认为这项程序是无效的，没有必要用尽。

¹ 当时约值25欧元。

申诉

3.1 提交人称，针对她开展的行政程序特点属于《公约》第十四条第 1 款范畴。根据委员会关于所有的人在法庭和裁判所前一律平等和获得公正的审讯权利的第 32(2007)号一般性意见，诉讼程序公正意味着权利平等，因此也意味着诉讼程序的对抗性质。如果双方——辩方和检方——不在场，就不可能对质。在 *Ozerov 诉俄罗斯* 一案中，欧洲人权法院裁定，在没有检察官出庭的情况下审查案件混淆了检察官和法官的作用，使人对法官的公正性产生合理的怀疑。在没有检察官出庭的情况下，显然法官不得不承担这个角色，或者选择中止审理案件。由于在针对提交人的诉讼程序中检察官没有出庭，因此，提交人称，缔约国侵犯了她根据第十四条第 1 款享有公正审判的权利。

3.2 即使假定提交人组织了“群众活动”——虽然这是她所反驳的——在一个民主社会，也不必对她逮捕、定罪和处以行政罚款。应该指出，2011 年 12 月 5 日的集会是对公布 12 月 4 日议会选举初步结果(被认为造假)“直接和即时”做出的回应，2011 年 12 月 5 日参加活动者来到利戈夫斯基大道(Ligovsky Avenue)和平抗议选举结果。人权事务委员会在其判例中指出，缔约国应表明施加限制的必要性。² 在本案中，法庭没有解释为何提交人的行为实际上不是和平行为或扰乱了公共秩序，例如妨碍了交通或行人通行。法庭仅限于正式审查是否事先获得地方当局的许可。因此，提交人辩驳说，她根据《公约》第二十一条享有的权利受到侵犯。

缔约国关于可否受理问题和案情的意见

4.1 2013 年 1 月 31 日，缔约国对来文可否受理提出质疑。缔约国确认，提交人因违反俄罗斯联邦《行政犯罪法》第 20.2 条第(1)款被判令缴付行政罚款。这项裁决上诉到 Smolninsky 地区法院，而该法院维持了下级法院的裁决，因此 2012 年 2 月 6 日的裁决生效。

4.2 圣彼得堡市法院报告称，提交人没有提出上诉。缔约国进一步辩称，提交人没有根据《行政犯罪法》第 25.11 条第(1)款和第(3)款向检察官办公室提出申诉。由于提交人并未用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理。

4.3 2013 年 6 月 19 日，缔约国提交了关于来文案情的意见，指出提交人是在 2011 年 12 月 5 日“抵制合法命令”时被捕的，当时执法人员在执行保护公共安全的公务。在所涉活动中，Elena Popova 告诉其他参与者呼喊哪些特定词语，并协调行动，因此是该活动的组织者，这是自发活动，未按要求获得许可。参与者拒绝服从合法命令，因此被强行清除。提交人被控违反《行政犯罪法》第 20.2 条第(1)款和第 19.3 条第(1)款，因为她拒绝服从执法人员的合法命令。

4.4 缔约国指出，《俄罗斯联邦宪法》第 31 条赋予俄罗斯联邦公民举行和平“集会、会议、示威、游行和设立纠察线”的权利。根据《公共活动法》，组织公共活动的原则之一是“合法性”，即遵守《俄罗斯联邦宪法》、上述法律和其他立法条例的规定。《公共活动法》第 5 条第 4 款和第 1 款规定需向地方当局提交通知。

² 提交人援引 *Zaleskaya 诉白俄罗斯*(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5-10.6 段。

4.5 法院在 2012 年 2 月 6 日的裁决中命令提交人支付行政罚款。她对这一裁决提出上诉，但其上诉被驳回。提交人还被拘留了 14 个小时。根据《行政犯罪法》第 27.5 条第(3)款，凡被指控犯有行政违法行为者最长可被拘留 48 小时。

4.6 缔约国还指出，Smolninsky 地区法院适时地审议了提交人根据《公约》第二十一条提出的申诉，该条款规定不得对和平集会的权利加以限制，除去在民主社会中为维护国家安全或公共安全或道德，或保护他人的权利和自由的需要而加的限制。《俄罗斯联邦宪法》第 17 条第(3)款对充分享有人权和自由问题作出了规定，但前提是不妨碍他人的权利和自由。要求提交通知为的是保护公共秩序和其他公民的权利和自由，因此不会侵犯《公约》第二十一条规定的集会自由。

4.7 关于提交人根据第十四条第 1 款提出的申诉，缔约国指出，根据《行政犯罪法》第 25.11 条第(1)款，参与诉讼程序的检察官有权启动行政案件、参加听证会、提供证据、提出动议和执行联邦法律规定的其他行动。根据同一法律第 25.11 条第(2)款，只须告知检察官有关未成年人行政犯罪的审讯和检察官本人启动的有关程序的时间、日期和地点。在其他情况下，联邦法律并不要求检察官参加所有的行政审讯。

4.8 法庭记录显示，提交人得以参加诉讼程序并解释了她对被控违法行为的立场。在 Smolninsky 地区上诉一级法院，提交人由律师 Sergei Golubok 代理。因此，提交人在法院诉讼程序中有效行使了宪法规定的辩护权利。缔约国称，不存在违反《公约》第十四条第 1 款或第二十一条的情形。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见作出的评论

5.1 提交人在答复缔约国的意见时重申了关于其申诉可否受理的立场，并请委员会考虑整篇来文可否受理。她指出，缔约国认为，对她施加罚款是根据俄罗斯法律规定，但其申诉的主旨涉及对她施加限制是否是《公约》第二十一条意义内的民主社会所必需的。针对一个重要问题——关于捏造选举结果的指控——进行抗议是“绝对和平并不损害或危及任何人或物”的。

5.2 提交人指出，缔约国在答复提交人关于违反第十四条第 1 款的申诉时没有抓住要点。提交人的确由一名律师代理，但没有检察官在场违反了权利平等原则。缔约国没有提供任何论点来反驳这一说法。提交人认为，缔约国应当返还她支付的行政罚款，赔偿她在法院诉讼和委员会审理案件期间支付的费用，并公开道歉。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定案件是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会查明同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到缔约国的论点，即提交人没有提出监督复审上诉，因此未能对用尽所有可用的国内补救办法。委员会回顾其判例认为，针对业已生效并依赖法官或检察官的酌处权的法庭判决，向法院或检察厅提出监督复审的请求，构成

一项例外的补救办法，而缔约国必须证明这类请求具有合理的胜诉前景，能为此类案件提供有效的补救办法。³ 然而缔约国并未说明，是否有过和究竟有多少行政逮捕和罚款案件根据监督复审程序成功提出过请求。在此情况下，委员会认为，《任择议定书》第二条和第五条第 2 款(丑)项并不妨碍委员会审议本来文。⁴

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第 1 款提出的申诉，即在对提交人的行政诉讼程序中检察官没有出庭，因而让人对法官的公正性提出合理的怀疑。但在没有更多案件相关资料的情况下，并鉴于缔约国对于在这些诉讼程序中检察官没有出庭的解释(见上文第 4.7 段)，委员会认为，提交人未能为这些指控提供充分证据，不符合受理条件，因此，委员会根据《任择议定书》第二条宣布这部分来文不予受理。

6.5 委员会认为，提交人为其根据《公约》第二十一条提出的其余申诉的受理提供了充分证据，委员会宣布这些申诉可予受理，并开始审议案情。

审议案情

7.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的要求，参照各方向委员会提供的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人称，缔约国对她进行行政逮捕和罚款侵犯了她集会自由的权利。提交人争辩说，她是在一次和平抗议中被逮捕的，这次抗议是对宣布的议会选举结果“直接和即时”的回应，选举结果被认为造假。缔约国辩称，提交人没有根据《第 54-FZ 号联邦法》的规定提前 10 天向地方当局提交通知而组织公共活动，并不服从试图驱散活动的警察的合法命令，因而被逮捕和罚款。

7.3 委员会指出，《公约》第二十一条所保障的和平集会的权利是一项基本人权，对于公开表达个人意见和见解十分重要，在民主社会中不可或缺。⁵ 这项权利意味着在公共场所组织和参与和平集会的可能性。集会组织者通常有权选择其目标受众视野和听力范围之内的地点，不得对这一权利加以限制，除非(a) 按照法律加以限制；(b) 在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序(ordre public)，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加的限制。如果缔约国施加限制的目的是协调个人和平集会的权利与上述普遍关切的利益，则缔约国应以促进这项权利为目标，而不是设法对其加以不必要或过分的限制。⁶ 因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条所保护的权利加以限制的理由。⁷

³ 见 Gelazauskas 诉立陶宛(CCPR/C/77/D/836/1998)，第 7.4 段；Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段；Protsko 和 Tolchin 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1919-1920/2009)，第 6.5 段；Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段；P.L. 诉白俄罗斯(CCPR/C/102/D/1814/2008)，第 6.2 段；E.Z. 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/113/D/2021/2010)，第 7.3 段；Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；及 Dorofeev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/111/D/2041/2011)，第 9.6 段。

⁴ 又见 Kostenko 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/115/D/2141/2012)，第 6.3 段。

⁵ 例如，见 Margarita Korol 诉白俄罗斯(CCPR/C/117/D/2089/2011)，第 7.5 段。

⁶ 同上。

⁷ 见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

7.4 在本案中，对提交人的行政逮捕和罚款构成侵犯她和平集会权利的行为。委员会注意到，缔约国认为，施加限制是按照《俄罗斯联邦宪法》第 31 条和《公共活动法》第 5 条第(4)款和第(1)款行事，其中规定须向地方当局提交通知(见上文第 4.4 段)。委员会还注意到缔约国的论点，即缔约国认为要求提交通知是为了保护公共秩序以及其他公民的权利和自由(见上文第 4.6 段)。然而，委员会还注意到，提交人称，尽管根据国内法施加限制可能是合法的，但在一个民主社会，为了追求缔约国援引的合法目标，对她施行逮捕、予以定罪和处以行政罚款是没有必要的(见上文第 3.2 段)。提交人还辩驳说，针对一个重要问题——关于捏造选举结果的指控——进行抗议是绝对和平并不损害或危及任何人或物的(见上文第 5.1 段)。

7.5. 委员会先前认为，要求提前通知的规定可能符合《公约》第二十一条规定的允许限制的范围之内。⁸ 然而，虽然需要事先通知的制度对公开示威顺利进行也许十分重要，但这项规定不能为执行而执行。⁹ 根据第二十一条第二句，缔约国仍然需要证明如此干涉和平集会的权利是正当的，对于自发性示威而言尤其如此，因为这种示威本身的性质决定了它无法受事先提交通知冗长制度的制约。

7.6 委员会注意到，提交人辩称，法庭只审查是否事先获得许可，而没有解释为何提交人的行为不是和平行为或扰乱了公共秩序，例如妨碍了交通和行人通行(见上文第 3.2 段)，缔约国并未对这一描述提出质疑。因此，根据收到的资料，委员会认为，缔约国没有证明，提交人自发参加和平公开抗议后被行政逮捕和罚款是按照《公约》第二十一条的规定在民主社会中所需要的，并且符合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的权利和自由的利益。出于这些原因，委员会认定，在本案中，缔约国违反了《公约》第二十一条。

8. 委员会依照《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》第二十一条应享有权利的情况。

9. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定，缔约国有义务向其《公约》权利遭受侵犯的个人提供有效补救。为此，缔约国有义务尤其是向提交人提供充分的赔偿，偿还其缴付的罚款和她所支付的法律费用。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犯人权行为。在这方面，缔约国应审查其国内法律，确保与《公约》第二十一条相符，包括在自发性示威时。

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，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内或受其管辖的所有人均享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效的补救。鉴此，委员会希望在 180 天内收到缔约国提供的资料，说明为落实委员会《意见》所采取的措施。此外，还请缔约国公布本《意见》并以缔约国官方语文广为散发。

⁸ 见 Kivenmaa 诉芬兰(CCPR/C/50/D/412/1990)，第 9.2 段。

⁹ 见欧洲人权法院，Annenkov 和其他人诉俄罗斯(第 31475/10 号诉状)，2017 年 10 月 25 日的判决，第 131(d)段。