



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
4 October 2019
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 2269/2013 号来文的意见****

来文提交人: Vitaly Lopasov (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: 2012 年 12 月 28 日(首次提交)
参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条(现为第 92 条)作出的
决定, 已于 2013 年 7 月 26 日转交缔约国(未以文件
形式印发)
意见通过日期: 2019 年 7 月 25 日
事由: 因参加和平集会而被处以罚款; 表达自由; 缺乏公
正审判
程序性问题: 用尽国内补救措施; 缔约国不予合作
实质性问题: 集会自由; 表达自由
《公约》条款: 第二条第二款、第十九条和第二十一条
《任择议定书》条款: 第二条和第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一百二十六届会议(2019 年 7 月 1 日至 26 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、
伊尔泽·布兰兹·科里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、巴马里
阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达、瓦西尔
卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈
亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。

*** 委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(部分反对)附于本意见之后。



1. 来文提交人是 Vitaly Lopasov, 白俄罗斯国民, 1973 年出生。他称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第二条第二款、第十九条和第二十一条享有的权利。¹《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人没有律师代表。

提交人陈述的事实

2.1 2012 年 10 月 27 日, 提交人与其他人一起在格罗德诺参加了纪念 1863 年白俄罗斯起义的活动。在此背景下, 提交人与其他与会者一起在不同地点之间走动, 从 Romuald Traugutt 墓地走向卡斯图斯·卡里诺夫斯基纪念碑, 并在斯维斯洛赫市的卡尔·马克思纪念碑前献花, 同时参加了会议并听取几位与会者的发言。包括提交人在内的许多参与者都举着红白旗子。² 提交人说, 他在过去 20 年中也参加过类似的纪念活动, 手持鲜花、花圈、棺材和各种其他标志物, 包括原国旗, 没有遇到任何障碍。他说, 这些会议是和平性质的, 没有扰乱公共秩序。

2.2 在活动期间, 提交人被格罗德诺内务部警察逮捕, 被带到警察局, 没有说明理由。他被送交斯维斯洛赫区法院, 罪名是违反组织举行公众集会的程序。

2.3 2012 年 10 月 30 日, 斯维斯洛赫区法院认定, 提交人违反了《群众性活动法》关于组织集会的规定, 从而犯有《行政罪法》第 23.34(1)条所述的行政罪行。因此, 斯维斯洛赫区法院命令提交人支付 300 万旧白俄罗斯卢布的罚款。³ 他向格罗德诺地区法院提出上诉, 该法院维持了一审法院的判决。2012 年 11 月 29 日, 斯维斯洛赫区法院的判决由此生效。

2.4 提交人坚持认为, 如果没有任何有充分根据的解释来证明法院的结论是合理的, 那么对他的处罚不能被视为是为了保护国家安全、公共秩序或公共卫生或道德, 或为了尊重他人的权利或名誉。

2.5 提交人称, 他已用尽所有国内补救办法。他表示, 他没有利用监督复审程序向最高法院院长或总检察长办公室对斯维斯洛赫区法院的决定提出上诉, 因为这种程序不构成有效的国内补救措施。他提到委员会的判例, 根据判例, 针对已经生效的法院判决的监督复审程序不构成有效的补救措施。

申诉

3.1 提交人声称, 国家侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条(结合第二条第二款解读)享有的权利, 因为当局不允许他参加和平纪念活动。

3.2 提交人声称, 以保护国家安全、公共秩序或公共卫生或道德或尊重他人的权利和自由为由, 限制举办公共活动是不合理的。他称, 《群众性活动法》中关于组织集会必须事先批准的要求, 以及斯维斯洛赫区执行委员会 2011 年 11 月 10 日关于斯维斯洛赫指定公共集会地点的第 717 号决定规定的在指定地点举行会议的限制, 都不是《公约》第十九条和第二十一条所允许的限制。

¹ 提交人在其申诉的封页提到第二十二条, 但他提交的材料其余部分提到第二十一条。

² 旗子是在 1996 年之前使用的, 在很大程度上被认为是反对派的标志, 公开使用是被禁止的。

³ 在行政审判时, 罚款额大约相当于 352 美元。

3.3 提交人认为，缔约国批准《公约》，即意味着根据《公约》第二条承诺尊重和保障《公约》所列的所有个人权利，并通过必要的法律或其他措施落实《公约》承认的各项权利。然而，缔约国没有履行其根据《公约》第二条第二款(结合第十九条和第二十一条解读)承担的义务，因为《群众性活动法》载有含糊不清的规定。例如，该法第9条赋予地方行政当局以酌处权，可指定某一场所作为组织和平集会的永久地点，而不必说明理由。

3.4 在这方面，提交人请委员会建议缔约国修改其法规，特别是《群众性活动法》和斯维斯洛赫区执行委员会第717号决定，使其与《公约》第十九条和第二十一条规定的国际标准保持一致。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2013年1月22日，缔约国称，在成为《任择议定书》缔约国后，缔约国同意根据《任择议定书》第一条承认委员会有权接收并审理在缔约国管辖之下声称《公约》保障的权利被缔约国侵犯的人士的来文。委员会对《任择议定书》的解释十分宽泛，缔约国对此提出质疑，并在这方面关切地指出，在登记个人来文和登记第三方提交的案件时，国内补救办法没有用尽。缔约国认为，委员会没有宽泛解释《公约》的无限权限。为此，缔约国请委员会停止登记违反《任择议定书》要求的个人来文。

4.2 缔约国还通知委员会，它不会回复关于违反《任择议定书》登记的来文的任何函件，无论是关于可否受理的函件，还是关于案情的函件。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在2015年10月27日的一封信中评论了缔约国关于可受理性的意见。在提到委员会的判例时，他指出，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。他还说，这一程序由检察官酌情决定，不需要考虑案件的是非曲直。他认为，本案中所有可用的有效国内补救办法都已经用尽。

5.2 关于缔约国称对《公约》的解释十分宽泛的意见，提交人指出，缔约国不仅有义务遵守委员会的规则和程序，而且有义务遵守委员会在一般性意见中对《公约》实质性条款的全面解释。

缔约国不予合作

6.1 委员会注意到，缔约国声称，如果提交人的来文是在违反《任择议定书》规定的情况下登记的，则审议提交人的来文就没有法律依据，如果委员会就本来文作出决定，缔约国将不采纳委员会的意见。

6.2 委员会回顾说，根据《公约》第三十九条第二款，委员会有权制定自己的议事规则，缔约国已同意承认这些规则。委员会还指出，《公约》缔约国加入《任择议定书》，就意味着承认委员会有权接收并审理个人提交的关于《公约》所载权利遭到侵犯的来文(《任择议定书》序言部分和第一条)。委员会回顾其惯例指出，如议事规则第99(b)条所述，个人可由自己选择的人代理，前提是该代理人获得正当授权。一国加入《任择议定书》即默示承诺与委员会进行诚意合作，以便允许委员会能够审议此类来文，并在审查后将其意见送交缔约国及有关个人

(第五条第 1 和第 4 款)。议事规则确保《任择议定书》缔约国有充分机会就提交委员会审理的案件的可受理性和案情陈述其立场。

6.3 缔约国若采取任何行动妨碍或阻挠委员会审议和审查来文以及表达其意见，即违反了这些义务。⁴ 来文是否应予以登记应由委员会确定。缔约国不接受委员会决定来文是否应予以登记的权限，并事前宣布它将不接受委员会关于来文可受理性和案情的决定，委员会认为，这样做违反缔约国根据《任择议定书》第一条应承担的义务。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

7.1 在审议来文所载的申诉之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定案件是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 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。

7.3 委员会注意到缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法。委员会指出，提交人上诉被格罗德诺地区法院驳回后，唯一可能的补救办法是根据监督复审程序向总检察长或最高法院提出上诉。在这方面，委员会回顾其判例，根据判例，请求检察官办公室复审已生效的法院判决，并不构成《任择议定书》第五条第 2 款丑项要求必须用尽的有效补救办法。⁵ 此外，缔约国没有提供实例证明最高法院的监督复审程序可以在涉及表达自由和集会自由的案件(即类似于本案的案件)中带来有效的救济。有鉴于此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款丑项不排除委员会审议本来文。

7.4 委员会还注意到，提交人说，他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款一并解读)享有的权利遭到侵犯。委员会回顾其判例，判例表明，《公约》第二条规定了缔约国的一般性义务，单独援引时，据此在根据《任择议定书》提出的来文中的说法不能成立。⁶ 委员会还认为，在根据《任择议定书》提出的来文中，不能结合《公约》其他条款援引第二条提起申诉，除非缔约国未能遵守第二条规定的义务是导致明确违反《公约》从而对声称是受害者的人造成直接影响的近因。然而，委员会注意到，提交人已经说过，缔约国对现有法律的解释和适用导致其根据第十九条和第二十一条享有的权利受到侵犯，而且委员会并不认为审查缔约国是否也违反了与《公约》第十九条一并解读的第二条第二款规定的一般性义务与审查提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利

⁴ 例如，见 Levinov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1867/2009、1936/2010、1975/2010、1977/2010、1978/2010、1979/2010、1980/2010、1981/2010 和 2010/2010)，第 8.2 段；Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 6.2 段。

⁵ 例如，见 Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段；Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

⁶ 例如，见 Poliakov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 7.4 段。

是否受到侵犯存在区别。因此，委员会认为，提交人这方面的申诉不符合《公约》第二条，根据《任择议定书》第三条不可受理。

7.5 委员会认为，就可否受理问题而言，提交人已为他根据《公约》第十九条和第二十一条提出申诉提供了充分的理由。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议案情。

审议案情

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各当事方提交的所有资料审议了来文。

8.2 委员会注意到，提交人声称，他因参加未经事先批准举行的和平示威而被逮捕和定罪，是对他享有受《公约》第十九条第二款和第二十一条保障的表达自由和集会自由权利的无理限制。因此，委员会必须审议根据《公约》第十九条第三款和第二十一条第二句所规定的标准在本案中提交人权利所施加的限制是否合理。

8.3 委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许施加某种限制，但此种限制以经法律规定、且为尊重他人权利或名誉以及保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化所必要者为限。委员会提及及其关于见解自由和言论自由的第 34(2011)号一般性意见，其中指出，见解自由和言论自由是个人全面发展不可或缺的条件，这些自由在任何社会都是必要的。这些自由是每个自由民主社会的基石。对行使这些自由的任何限制必须符合关于必要性和相称性的严格检验标准。⁷ 施加强限制的目的必须有明文规定，并且必须与所指特定需要直接相关。委员会回顾指出，缔约国必须证明，对提交人根据第十九条享有的权利的限制是必要的、相称的。⁸

8.4 同样，由于缔约国没有提供任何相关资料说明违法《公约》第十九条第三款规定而施加限制的理由，委员会认为，提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

8.5 委员会还回顾指出，《公约》第二十一条所保障的和平集会权是一项基本人权，对人们公开表达意见和见解至关重要，在民主社会中是不可或缺的。这项权利使人们能够组织和参加和平集会，包括有权在公共场所原地集会(例如纠察)。集会组织者一般有权在目标听众能看到和听到的范围内选择一个地点；对此项权利不得加以限制，除非这种限制符合法律规定并为民主社会中保障国家安全或公共秩序、保护公共健康或道德或保护他人权利和自由所必需。因此，缔约国有义务说明对受《公约》第二十一条保护的权利作出限制的理由。⁹

8.6 委员会注意到，提交人称他因在斯维斯洛克参加未经批准的和平示威并举着未经批准使用的红白旗子而被逮捕并被带到警察局。他后来被处以行政罚款，罪名是违反《行政罪法》第 23.34 条第 1 款。

⁷ 参见第 34 号一般性意见第 22 段。

⁸ 例如，见 *Olechkevitch 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/107/D/1785/2008)，第 8.5 段；*Pivonos 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段。

⁹ 例如，见 *Poplavny 诉白俄罗斯案*，第 8.5 段。

8.7 委员会注意到，提交人声称，由于《群众性活动法》对受《公约》第二十一条保障的权利施加了不合理的限制，他没有申请参加示威活动的事先批准。委员会回顾说，在对和平集会自由的权利实行限制时，缔约国应当以便利行使这项权利的目的为指导，而不是对其施加不必要或过分的限制。¹⁰ 在这方面，委员会注意到，在提交人的案件中，虽然所作限制合乎法律，但缔约国却没有设法解释为什么此种限制有必要，也没有解释此种限制是否与《公约》第二十一条第二句所述正当目的相称。缔约国也没有解释在本案实际情况中提交人参加仅有数人参与的和平示威如何会侵犯他人的权利和自由，或对公共安全、公共秩序或公共卫生或道德的保护构成威胁。委员会认为，缔约国必须解释为什么逮捕提交人并对他处以行政罚款是必要的，而且与所述目的相称。因此，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，提交人的指称必须得到应有重视。

8.8 委员会注意到，提交人因参加未经授权的示威活动而根据《行政罪法》第 23.34(1)条被逮捕并处以行政罚款。委员会注意到，斯维斯洛克区法院认定，提交人违反了《群众性活动法》第 5 条和第 11 条，该条规定，所有公共集会、游行、示威和纠察活动均须事先获得当局批准，而使用旗帜则应按照既定程序登记。委员会指出，尽管有法律依据，缔约国未能表明对提交人的逮捕和罚款对于实现《公约》第二十一条第二句所述的某正当目的是必要的，而且是相称的。因此，委员会认为，提交的事实表明，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。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，缔约国有义务向提交人提供有效的补救。这要求缔约国对《公约》权利遭到侵犯的人提供充分赔偿。因此，缔约国有义务采取的适当步骤包括：(a) 向提交人提供适当赔偿；(b) 采取措施防止今后发生类似的侵权情况。在这方面，委员会重申，缔约国应依照其根据第二条第二款承担的义务，修订法律，特别是本案中适用的《群众性活动法》和斯维斯洛克区执行委员会第 717 号决定，以确保《公约》第十九条和第二十一条规定的权利在缔约国能得到充分享受。

11. 应该牢记的是，《公约》缔约国成为《任择议定书》的缔约国，即意味着承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，根据《公约》第二条，缔约国已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有人享有《公约》承认的权利，并在确定发生侵权行为时提供可得到落实的有效补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明为落实委员会的意见而采取措施的情况。委员会还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语文广泛传播。

¹⁰ 例如，见 Turchenyak 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.4 段。

附件

委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(部分反对)

1. 我同意委员会认定第十九条和第二十一条受到违反。提交人称,《公约》第十九条和第二十一条(结合第二条第二款解读)受到违反,而委员会决定不处理这一点(第 3.1 段)。这是我的异议所在。

委员会对根据第二条第二款提出的申诉的立场

2. 首先,在第 7.4 段,委员会指出,《公约》第二条规定了缔约国的一般义务,单独援引时,据此在根据《任择议定书》提出的来文中的说法不能成立。¹随后,委员会澄清说,它“认为,在根据《任择议定书》提出的来文中,不能结合《公约》其他条款援引第二条提起申诉,除非缔约国未能遵守第二条规定的义务是导致明确违反《公约》从而对声称是受害者的人造成直接影响的近因”。最后,委员会考虑到申诉人声称他根据第十九条和第二十一条享有的权利受到侵犯,即不审查缔约国是否也违反了第二条第二款的问题,认为这方面的申诉与《公约》第二条不符,根据《任择议定书》第三条不可受理。

我对根据第二条第二款提出的申诉的立场

3. 与委员会不同的是,我认为,当与实质性权利一起提出时,第二条第二款受违反的问题应予以处理,但要对照委员会在其判例中形成的法律检验和法律指导,主要是其判例法,但也应对照其一般性意见和结论性意见。曾在委员会任职的其他同事在不同的情况和背景下采纳并解释了这一观点。²

4. 第二条第二款规定了缔约国的基本义务,即在现有立法或其他措施尚未规定的情况下,《公约》的每个缔约国承诺根据其宪法程序和《公约》的规定采取必要步骤,通过必要的法律或其他措施,以落实《公约》承认的权利。缔约国应制定国内法律框架以及相关的法律和行政做法,以确保尊重《公约》的规定。如果没有这样的国内法律框架和做法,缔约国将违反《公约》规定的义务,受缔约国和委员会管辖的受影响者面临的问题将是结构性的。

白俄罗斯的表达自由与和平集会权

5. 多年来,委员会收到了 30 多起指称白俄罗斯违反第十九条和第二十一条的案件,在大多数案件(如果不是全部的话)中,委员会认定违反情况确实存在。这说明了一个重大的结构性问题,与国家不遵守《公约》规定的义务有关。这种可

¹ 例如,见 Poliakov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/111/D/2030/2011), 第 7.4 段。

² 例如,见 Weerawansa 诉斯里兰卡(CCPR/C/95/D/1406/2005)(法比安·奥马尔·萨尔维奥利的个人意见(部分反对)); Kungurov 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/102/D/1478/2006)(法比安·奥马尔·萨尔维奥利个人意见); Djebrouni 和 Berzig 诉阿尔及利亚案(CCPR/C/103/D/1781/2008)(法比安·奥马尔·萨尔维奥利的个人意见,科内利斯·弗林特曼加入(赞同)); Poliakov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/111/D/2103/2011)(法比安·奥马尔·萨尔维奥利的个人意见(赞同))。

怕的情况本应促使委员会按照申诉人的要求，处理与第十九条和第二十一条一并解读的第二条第二款受到违反的问题。

6. 使这种意见在本案中更加令人信服的是，委员会自己的法律检验条件已经得到满足。根据此三管齐下的检验标准，第二条规定不能与《公约》的其他规定一起援引，除非缔约国未能遵守其根据第二条承担的义务是侵犯行为的近因，而明显的侵犯行为是存在的，个人受到直接影响。³ 在本案中，首先，缔约国未能遵守其根据第二条承担的义务可被视为侵犯行为的近因。白俄罗斯当局的《群众性活动法》及相关做法为侵犯提交人的权利创造了先决条件。第二，提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利明显受到侵犯(第 8.4 和 8.8 段)。第三，提交人受到了直接影响。对他根据第十九条和第二十一条享有的权利的侵犯不是理论上的侵犯或抽象的侵犯，而是直接的，是针对个人的。

7. 在关于补救措施一节中，委员会正确地重申，缔约国应依照其根据第二条第二款承担的义务，修订法律，特别是在本案中适用的《群众性活动法》和斯维斯洛克区执行委员会第 717 号决定，以确保《公约》第十九条和第二十一条规定的权利在缔约国得到充分享受(第 10 段)。然而，我认为，除了在关于补救办法的一节中作出这一一般性结论外，委员会本应在关于案情一节中结合实质性权利，评估第二条第二款是否受违反的情况。

结论意见

8. 一般而言，如果不存在明显的结构性问题，如果所称侵害行为很抽象或不直接，或案件记录不够清楚，则委员会依据其制定的检验方法足以驳回申诉。但是，委员会应仔细评估具有特定侵权模式的案件，这些案件表明国内法律框架和相关做法存在结构性问题。今后，委员会应结合第二条第二款考虑处理关于实质性权利受到侵犯的申诉，在申诉人特别要求这样做的情况下以及在先前的判例表明国内法律框架和相关做法存在结构性问题的情况下尤其应这样做。

³ Poliakov 诉白俄罗斯，第 7.4 段。