

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
30 September 2020
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
2461/2014 号来文的意见* **

来文提交人: Mikhail Timoshenko 等人(由 Mikhail Timoshenko 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2014 年 5 月 7 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2014 年 9 月 29 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2020 年 7 月 23 日

事由: 拒绝批准举行和平集会; 表达自由; 有效的补救措施

程序性问题: 用尽国内补救办法; 第三方代表据称受害人提交个人来文

实质性问题: 表达自由; 和平集会权; 有效的补救

《公约》条款: 第二条第二款和第三款、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第一条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Mikhail Timoshenko (1930 年出生)、Vladimir Katsora(1957 年出生)、Vasily Polyakov(1969 年出生)、Vladimir Nepomnyashchikh (1952 年出生)、Andrey Tolchh(1959 年出生)、Yekaterina Tolchina(1975 年出生)、Leonid Sudalenko(1966 年出生)、Vladimir Shitikov(1946 年出生)、Zinaida Shumilina(1952 年出生)、Natalya Shchuina(1944 年出生)、Eduard Nelubovich(1962 年出生)和

* 委员会第一二九届会议(2020 年 6 月 29 日至 2020 年 7 月 24 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、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、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、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。



Aleksandr Protsko(1953 年出生), 都是白俄罗斯国民。提交人称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十九和第二十一条(与第二条第二和第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》自 1992 年 12 月 30 日起对缔约国生效。提交人由律师 Timoshenko 先生代理。

提交人陈述的事实

2.1 2013 年 4 月 15 日, 提交人向戈梅利市行政委员会申请于 2013 年 5 月 7 日在戈梅利市的不同地点举行 12 组示威活动, 每组 20 人。目的是就白俄罗斯著名政治人物失踪事件未得到有效的刑事调查, 引起公众注意。

2.2 2013 年 4 月 29 日, 戈梅利市行政委员会拒绝批准这一示威活动, 称提交人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 年白俄罗斯《公共活动法》通过的。市政当局还指出, 提交人拟举行示威的地点不是行政委员会第 299 号决定指定的地点, 而且提交人未能与市政服务部门就维护安全、医疗救助和场地清理事宜签订合同。

2.3 2013 年 5 月 7 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上诉, 但于 2013 年 8 月 27 日被驳回。法院得出结论称, 行政委员会的决定符合《公共活动法》, 因此是合法的。2013 年 8 月 31 日, 提交人就地区法院的裁决向戈梅利州法院提出撤销原判上诉。上诉于 2013 年 9 月 26 日被驳回。2013 年 12 月 3 日和 2014 年 2 月 25 日, 提交人通过监督复审程序, 就戈梅利州法院的裁决分别向戈梅利州法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出上诉。这两项上诉分别于 2014 年 2 月 20 日和 4 月 16 日被驳回。提交人没有向检察官办公室申请监督复审, 因为他们认为这不构成有效的国内补救办法。¹

申诉

3.1 提交人声称, 国家当局拒绝他们举行示威活动的申请, 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, 无论是行政委员会还是法院都没有审议, 第 299 号决定实行的限制是不是出于国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德的理由, 以及这些限制是不是保护他人权利和自由所必需的。他们声称, 第 299 号决定规定在戈梅利市(500,000 人口)举办的所有公共活动, 只能在一个指定的偏远地点举行, 并且必须事先与市政服务部门签订付费合同, 这不必要地限制了《公约》第十九和第二十一条所保障的权利的精髓。提交人提出, 第 299 号决定已被 2013 年 8 月 15 日第 775 号决定取代, 该决定指定了两个而不是一个固定的公共活动地点。不过, 这两个新地点也位于戈梅利郊区。

3.3 提交人指出, 缔约国批准《公约》, 即意味着根据第二条承诺尊重和确保所有个人享有《公约》承认的权利, 以及采取必要的法律措施或其他措施, 以落实《公约》承认的权利。提交人声称, 由于《公共活动法》的规定含糊不清, 缔约国没有履行《公约》第二条第二款(与第十九和第二十一条一并解读)规定的义

¹ 提交人提到 Tulzhenkova 诉白俄罗斯(CCPR/C/103/D/1838/2008)。

务。例如，该法第 9 条赋予地方行政委员会负责人以酌处权，可指定某一地点作为举办和平集会的固定地点，不必说明理由。

3.4 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 775 号决定，符合《公约》第十九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 缔约国指出，作为《任择议定书》的缔约国，它承认委员会有权接受和审议声称《公约》所保障权利受到侵害的个人的来文。然而，它不承认委员会有权审议代表第三人提交的来文。缔约国认为，《任择议定书》第一条没有授权本来文提交人代表其他 11 个人的利益。

4.2 此外，缔约国指出，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。缔约国认为，《任择议定书》没有提到“有效的”国内补救办法，因此，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，提交人本应用尽所有可用的国内补救办法。

4.3 另外，提交人 84 岁。这个年龄的人通常行文和用词简单。而本来文通篇法律专业术语和对委员会判例的引用，让人怀疑来文是否是“自愿”撰写的。

4.4 总之，缔约国认为提交人未能证明，法院关于《公约》所保障权利据称受到侵犯的诉讼程序不公正。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2015 年 1 月 6 日，提交人指出，根据委员会的判例，来文提交人可以是不限人数的声称权利受到侵犯的个人。² 他们指出，缔约国承认委员会有权通过《意见》，即也承认委员会的标准、判例和工作方法。

5.2 关于未用尽国内补救办法，提交人指出，按照委员会的判例，不仅必须有可用的国内补救办法，而且补救办法还必须有效。他们指出，如果一种补救办法能够直接补救受到指责的事态，并且提供合理的胜诉前景，那么这种补救办法就是有效的。他们进一步指出，鉴于委员会的判例不承认监督复审程序是有效的补救办法，他们没有向检察官办公室提出监督复审要求。

5.3 提交人认为，缔约国称老年人行文和用词简单，是对白俄罗斯所有老年人的冒犯。Timoshenko 先生要求外交部道歉。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

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 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第二款(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。

² 提交人提到 Kalyakin 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/2153/2012)。

6.3 缔约国称提交人未用尽国内补救办法。委员会注意到，提交人就戈梅尔中央区法院 2013 年 8 月 27 日的裁决向戈梅尔州法院提出上诉，但于 2013 年 9 月 26 日被驳回。他们又按照监督复审程序向戈梅尔州法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出上诉，但分别于 2014 年 2 月 20 日和 4 月 16 日被驳回。在这种情况下，并鉴于缔约国没有提供提交人未用尽补救办法的具体资料，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审查本来文。

6.4 委员会还注意到提交人称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第十九和第二十条(与第二条第二款一并解读)享有的权利。委员会回顾其判例，其中指出，《公约》第二条规定了缔约国的一般义务，在根据《任择议定书》提交的来文中，不能单独援引该条提出申诉。委员会还认为，在根据《任择议定书》提交的来文中，也不能结合《公约》其他条款援引第二条提出申诉，除非缔约国不遵守第二条规定的义务是明显违反《公约》从而对声称是受害者的个人产生直接影响的近因。³ 然而，委员会注意到提交人已经声称，缔约国现行法律的解释和适用导致其根据第十九和第二十一条享有的权利受到侵犯。委员会并不认为，审查缔约国是否违反了《公约》第二条第二款(与第十九和第二十一条一并解读)规定的一般义务，与审查是否侵犯了提交人根据第十九和第二十一条享有的权利存在区别。因此，委员会认为提交人在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。

6.5 委员会还认为，提交人未能证实他根据第十九和第二十一条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉，因此宣布来文的这一部分不可受理。

6.6 委员会认为，就可否受理而言，提交人已经充分证实了他们根据《公约》第十九和第二十一条提出的申诉，即他们的权利受到当局的限制，戈梅尔市行政委员会和法院都没有考虑根据行政委员会第 299 号决定实施的限制实际上是不是出于国家安全或公共安全、公共秩序或保护公共卫生或道德的理由，以及这些限制是不是保护他人权利和自由所必需的。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到提交人声称，戈梅利市行政委员会第 299 号决定规定公共活动组织者必须与市政服务部门签订付费合同，并规定在戈梅利市(500,000 人口)举办的所有公共活动只能在一个指定的偏远地点举行，这过度限制了表达自由权与和平集会权。委员会还注意到提交人的以下指控：戈梅利市行政委员会在没有考虑是否有必要对他们行使权利施加限制的情况下，正式适用了第 299 号决定，这构成不正当地限制了他们根据《公约》第十九和第二十一条享有的权利。

7.3 委员会援引其关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中委员会指出，意见自由和表达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，是每一个自由、民主社会的基石(第 2 段)。委员会回顾指

³ 例如，见 Koreshkov 诉白俄罗斯(CCPR/C/121/D/2168/2012)，第 7.4 段；Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2724/2016)，第 6.4 段。

出,《公约》第十九条第三款允许某些限制,但以经法律规定,且为下列各项所必要者为限:(a) 尊重他人的权利或名誉;(b) 保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德。对行使意见和表达自由的任何限制必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准。施加限制仅限于明文规定的目的,并且必须与所指特定需要直接相关(第22段)。委员会还回顾,应由缔约国证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要和相称的。⁴

7.4 委会注意到,拒绝批准示威活动依据的是戈梅尔市行政委员会2008年4月2日第299号决定,该决定是根据1997年《公共活动法》通过的。然而,委员会注意到,缔约国和国内法院都没有提供任何解释或评论,说明这些限制——将示威活动限制在某个预先指定的地点举行,并要求组织者与若干市政机构签订合同后才能举行示威——如何能够符合《公约》第十九条第三款规定的必要性和相称性要求。鉴于缔约国没有作出任何解释,委员会认定,提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

7.5 委员会还注意到,提交人声称市政当局拒绝批准他们举行示威活动,侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的和平集会权。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,也是民主社会所不可或缺的。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)。集会的组织者通常有权在目标受众能够看到和听到的范围内选择一个地点,不得对这一权利施加任何限制,除非是:(a) 依法施加的限制;并且是(b) 在民主社会中维护国家安全或公共安全、公共秩序,保护公共卫生或道德或他人的权利和自由所必需的。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人的集会权与上述普遍关注的利益,则应当着眼于促进这一权利,而非加诸不必要或不相称的限制。因此,缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的权利作出限制的理由。⁵

7.6 本案中委员会必须考虑的是,按照《公约》第二十一条第二句规定的标准,对提交人的和平集会权施加的限制是否合理。委员会指出,从收到的资料来看,市政当局未提供任何理由或解释,说明提交人拟举行的示威活动实际上会如何损害国家安全或公共安全利益,不利于维护公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人权利和自由。委员会因此得出结论认为,缔约国在本案中侵犯了提交人依据《公约》第二十一条享有的权利。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事,认为现有事实显示存在缔约国违反第十九条第二款和第二十一条的情况。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项,缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此,缔约国有义务除其他外,采取适当步骤向提交人提供适当补偿,包括偿还提交人承担的任何法律费用或其他费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤,防止今后发生类似的侵权行为。在这方面,委员会指出,根据《公约》第二条第二款规定的义务,缔

⁴ 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; Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011),第7.3段。

⁵ Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010),第8.4段。

约国应修订关于公共活动的规范框架，以确保可在缔约国充分享有第十九条第二款和第二十一条规定的权利。

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，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《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。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。
