

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
4 March 2021  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第  
2404/2014 号来文的意见\*\*\*

来文提交人: Vladimir Malei(无律师代理)

据称受害人: 提交人

缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2012 年 12 月 23 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 5 月 28 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: 当局不批准举行示威; 表达自由

程序性问题: 用尽国内补救办法

实质性问题: 集会自由; 表达自由

《公约》条款: 第十九条和第二十一条, 与第二条第二和第三款一  
并解读

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Vladimir Malei, 白俄罗斯国民, 1951 年出生。他声称, 缔约国侵犯了他在《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)之下的权利。《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。

\* 委员会第一百二十九届会议(2020 年 6 月 29 日至 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、根提安·齐伯利。



## 提交人陈述的事实

2.1 2012年3月18日，提交人向马洛里塔市的区执行委员会申请于2012年6月7日下午1至3时在文化中心正门附近举行示威。<sup>1</sup>示威是为了引起公众对白俄罗斯自由民主选举缺失的关注。

2.2 2012年5月31日，区执行委员会依据《公共活动法》第9条第3款驳回了提交人的申请，该条规定，距公共机构(包括地方执行和行政机关)办公场所不到50米的地点不得举行群众活动。马洛里塔区执行委员会的一些部门设在上述文化中心，因此区执行委员会在其决定中表示，禁止举行示威。区执行委员会还强调，举行示威的申请中未提供任何信息，说明活动的资金来源。

2.3 2012年6月22日，提交人就区执行委员会的决定向马洛里塔区法院提出上诉称，白俄罗斯《宪法》及《公约》第十九和第二十一条所保障的他的表达自由和平集会权受到了侵犯。2012年7月10日，区法院认定区执行委员会的决定符合《公共活动法》的规定，并驳回了提交人的上诉。

2.4 2012年8月20日，布列斯特州法院不支持提交人的申诉，并拒绝重审该决定。提交人随后向布列斯特州法院院长和最高法院院长提出监督申诉。两次申诉分别于2012年11月15日和2012年12月18日被驳回。提交人称他已用尽所有国内补救办法。

## 申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他在《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)之下的权利。他认为，不批准和平集会以及剥夺他的表达自由权的理由不合法。他在给马洛里塔区执行委员会的书面声明中一再表示，愿意与地方当局谈判并就组织示威一事考虑替代办法。但地方当局依然禁止示威而并未提出替代办法。

3.2 提交人认为，当局没有解释这一特定案件中限制举行示威如何为民主社会维护国家安全或公共安宁以保护公共卫生、风化或他人权利自由所必要。此外，当局无法证明，距公共行政机构(包括民事登记局)不到50米的地点不允许组织和平集会禁止示威的公平合法的理由。

3.3 关于《公约》第二条第二和第三款，提交人称，法院维持马洛里塔区执行委员会的决定，同时拒绝考虑国际法律规定，即《公约》条款。

## 缔约国关于可否受理的意见

4. 缔约国在2014年7月21日的普通照会中提交了关于可否受理的意见。缔约国称，应根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项宣布提交人的来文不可受理，因为他没有用尽国内补救办法。

## 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5. 2014年9月22日，提交人称，缔约国的监督复审程序不构成有效国内补救。补救措施必须有合理的成功机会才能认为有效。此外，欧洲人权法院在其判

<sup>1</sup> 计划的示威地点距文化中心约25米。

例中也曾宣称，监督程序是“酌情的”，因而并非有效补救措施。<sup>2</sup> 提交人请委员会认定来文可受理并着手审议案情。

### 缔约国的补充意见和关于实质问题的意见

6.1 2014 年 11 月 4 日，缔约国重申，提交人没有用尽所有现有的国内补救办法。

6.2 2018 年 12 月 28 日，缔约国提交了关于实质问题的意见，并通知委员会称，2012 年 5 月 31 日，马洛里塔市的区执行委员会依据 1997 年 12 月 30 日《公共活动法》第 9 条拒绝了提交人关于在文化中心前广场举行示威的申请。马洛里塔区法院和布列斯特州法院分别于 2012 年 7 月 10 日和 2012 年 8 月 20 日驳回了提交人的上诉。

6.3 提交人根据监督申诉程序进一步上诉，分别于 2012 年 11 月 15 日和 2012 年 12 月 18 日被布列斯特州法院院长和最高法院院长驳回。

6.4 缔约国指出，在公共场所举行群众活动不仅事关参与者，而且事关不参与活动的其他公民。对此，缔约国提及，《世界人权宣言》第二十九条第一款规定，人人对社会负有义务，因为只有在社会中他的个性才可能得到自由和充分的发展。缔约国继续道，因此，组织群众活动时，务必采取必要措施确以保公共安全，让活动组织者和不参与活动者都享有权利。

6.5 提交人声称，他在《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)之下的权利受到了侵犯，缔约国对此予以反驳，认为这些指称没有根据。

### 提交人对缔约国的补充意见和关于实质问题的意见的评论

7.1 2019 年 5 月 17 日，提交人重申，根据监督复审程序提出的上诉不构成有效补救。他补充道，监督复审程序由检察官或法官裁量，而无需审查案件的实质问题。他最后表示，他的案件中，所有可用且有效的国内补救皆已用尽。

7.2 缔约国称《公共活动法》的规定并不违背《公约》第十九和第二十一条，对此提交人评论道，该法应当修订，就此他还提及多个国际组织在这方面进行的法律分析。<sup>3</sup> 提交人还提及委员会的判例，并指出，应使《公共活动法》与《公约》相一致。<sup>4</sup>

### 委员会需处理的问题和议事情况

#### 审议可否受理

8.1 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。

<sup>2</sup> 欧洲人权法院，Tumilovich 诉俄罗斯联邦，第 47033/99 号申诉。

<sup>3</sup> 提交人提及通过法律实现民主欧洲委员会以及欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室的分析。

<sup>4</sup> Poliakov 诉白俄罗斯 (CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.3 段；Sudalenko 诉白俄罗斯 (CCPR/C/113/D/1992/2010)，第 8.5 段。

8.2 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。

8.3 委员会注意到，提交人没有根据监督复审程序向白俄罗斯总检察长提出申诉。与此相关，委员会注意到，缔约国称，提交人未用尽可用的国内补救办法。委员会还注意到，提交人称，他就马洛里塔市的区执行委员会的决定向马洛里塔区法院提出了上诉，上诉于2012年7月10日被驳回。他还向布列斯特州法院提出了撤消原判上诉，上诉于2012年8月20日被驳回；并根据监督复审程序向布列斯特州法院和白俄罗斯最高法院提出了申诉，但两次上诉分别于2012年11月15日和2012年12月18日被驳回。委员会还注意到，提交人称，他没有按照监督复审程序向检察官办公室递交申请是因为他认为这并非有效补救。

8.4 委员会回顾，根据其判例，就《任择议定书》第五条第二款(丑)项而言，向检察官办公室要求复审已生效的法院裁决并不构成必须用尽的补救办法。<sup>5</sup> 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不排除它审议本来文。

8.5 委员会注意到，提交人声称，缔约国侵犯了他在《公约》第二条第二款(与第十九和第二十一条一并解读)之下的权利。委员会回顾其判例，<sup>6</sup> 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。委员会重申，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。<sup>7</sup> 然而，委员会注意到提交人已经声称，是缔约国现行法律的解释和适用导致其在第十九和第二十一条之下的权利受到侵犯，而且委员会并不认为，审查缔约国是否违反了与第十九和第二十一条一并解读的《公约》第二条第二款规定的一般义务，与审查是否侵犯了提交人在第十九和第二十一条之下的权利存在区别。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。

8.6 委员会认为，提交人未能证实他在与《公约》第二条第三款一并解读的第十九和第二十一条之下提出的指称，因此宣布来文的这一部分不可受理。

8.7 委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实他在《公约》第十九和第二十一条之下提出的指称，即他的权利受到当局限制，但马洛里塔市的区行政委员会和各法院都未审查这些限制实际上是否出于维护国家安全或公共安宁、公共秩序、或维持公共卫生或风化之正当理由，或者是否为保障他人权利自由所必要。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

<sup>5</sup> 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；Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第7.3段；Koreshkov 诉白俄罗斯(CCPR/C/121/D/2168/2012)，第7.3段；Abromchik 诉白俄罗斯(CCPR/C/122/D/2228/2012)，第9.3段。

<sup>6</sup> 例如，Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第6.6段。

<sup>7</sup> Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2724/2016)，第6.4段；Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第6.4段；Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第6.6段。

## 审议实质问题

9.1 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。

9.2 委员会注意到，提交人声称，他的表达自由和集会自由权受到了限制，这违反了《公约》第十九和第二十一条，因为他未获准组织和平集会以引起公众对白俄罗斯自由民主选举缺失的关注。委员会还注意到，提交人声称，缔约国未能解释的是，他的案件中，为何限制举行示威为维护国家安全或公共安宁以保护公共卫生、风化或他人权利自由所必要。提交人还声称，当局无法证实距公共行政机构不到 50 米的地点限制组织和平集会是禁止示威的公平合法的理由。

9.3 这方面，委员会回顾其关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，除其他外，其中表示，表达自由对任何社会都至关重要，是每一个自由和民主社会的基石。委员会指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传递信息和思想的自由施加某些限制，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人权利或名誉；或(b) 保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。最后，对言论自由的任何限制不得过于宽泛，即在可达到相关保护作用的措施中侵犯性最小，并且与要保护的利益相称。委员会回顾，应由缔约国证明对提交人在《公约》第十九条之下的权利所施加的限制是必要而且相称的。<sup>8</sup>

9.4 委员会注意到，拒绝批准示威的依据是《公共活动法》第 9 条，该条规定，距公共机构办公地点不到 50 米的地点不得举行群众活动。但委员会注意到，缔约国和国家法院都未作任何解释，说明本案中此种限制符合必要性与相称性的条件从而有正当理由，因为计划的示威地点是文化中心正门附近，特别是考虑到提交人表示愿意考虑在另一地点举行示威。鉴于缔约国没有作出任何解释，委员会认定，提交人在《公约》第十九条第二款之下的权利受到了侵犯。

9.5 委员会注意到，提交人声称，市政当局拒绝批准举行示威，从而也侵犯了他在《公约》第二十一条之下的和平集会权。在这方面，委员会回顾，《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。这项权利意味着允许在公共场所组织和参加和平集会，包括静坐集会(例如示威)。集会的组织者通常有权选择一个目标受众视听范围之内的地点，不得对这一权利施加任何限制，除非：(a) 依法施加限制；(b) 为民主社会维护国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要。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。<sup>9</sup>

9.6 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有正当理由。委员会注意到，根据卷宗中的现有资料，市政当局和国内法院均未提供任何理由或解释，说明提交人的抗议实际上为何有损《公约》第二十一条所列国家安全或公共安宁、公共秩序、

<sup>8</sup> Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

<sup>9</sup> Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由这些利益。缔约国也未说明为便利提交人行使第二十一条规定之权利而采取的任何替代措施。

9.7 委员会指出，它曾在以往若干来文中处理过类似案件，涉及缔约国相同的法律和做法。根据这些先例，鉴于缔约国未就此事作任何解释，委员会认定，在本案中，缔约国侵犯了提交人在《公约》第二十一条之下的权利。

10. 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，缔约国侵犯了提交人在《公约》第十九条第二款和第二十一条之下的权利。

11. 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，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当赔偿。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。为此，缔约国应根据《公约》第二条第二款规定的义务，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《公约》第十九和第二十一条之下的权利。

12. 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。

---