

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
4 June 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 2572/2015 和 2537/2015 号来文的意见* **

来文提交人: Vladimir Sekerko (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: 2014 年 7 月 21 日(第 2572/2015 号)和 2014 年 10 月 12 日(第 2573/2015 号)(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 2015 年 2 月 20 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2020 年 11 月 5 日

事由: 当局拒不批准举行举牌宣讲; 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, 单独解读并与第二条第二款和第三款一并解读

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第二款(丑)项

1. 两份来文的提交人 Vladimir Sekerko, 白俄罗斯国民, 生于 1948 年。他说缔约国侵犯了他在《公约》第十九条和第二十一条(单独解读并与第二条第二款和第三款一并解读)之下的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

* 委员会第一三〇届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 委员会下列委员参加了来文的审查: 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、赫里斯托夫·海恩斯、大卫·摩尔、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、根提安·齐伯利。



1.2 2020 年 11 月 5 日，委员会根据议事规则第 97 条第(3)款，决定合并处理这两份来文，因为它们在事实和法律上有很大的相似性。

提交人陈述的事实

第 2573/2015 号来文

2.1 提交人是白俄罗斯左翼政党“公正世界”的戈梅尔地区支部主席。2013 年 7 月 20 日，他向戈梅尔市执行委员会申请¹ 准予他于 2013 年 8 月 6 日与该党 5 名成员一起举行一次举牌宣讲，向公众宣传“公正世界”的任务和目标。举牌宣讲活动计划在戈梅尔市执行委员会专门为组织和平集会划定的地点举行。²

2.2 2013 年 7 月 31 日，提交人的申请被戈梅尔市执行委员会驳回，该委员会在答复中指出，所指地点已经被保留用于另一项活动，即用于第七届国际舞蹈艺术节开幕式的排练。

2.3 提交人于某一未说明的日期就这一决定向戈梅尔中央地区法院提出上诉，指称白俄罗斯《宪法》和《公约》第十九条和第二十一条保障的他的表达自由权及和平集会权受到侵犯。他在申诉中还指出，当局没有提出替代时间或日期。2013 年 11 月 20 日，法院裁定戈梅尔市执行委员会的决定符合《群众活动法》的规定，并驳回了提交人的上诉。

2.4 2014 年 1 月 14 日，戈梅尔地区法院驳回了提交人提交的另一项上诉。

2.5 2014 年 4 月 10 日和 6 月 3 日，提交人向戈梅尔地区法院院长和最高法院提出监督复审程序之下的上诉。他的上诉分别于 2014 年 5 月 22 日和 9 月 4 日被驳回。法院认为，戈梅尔市执行委员会的决定是客观的，它没有全然禁止举行举牌宣讲，也不是为了限制该党的权利。提交人没有向总检察长办公室寻求监督复审程序。他说，根据委员会的判例，由于该程序被认为不是有效的补救办法，他已经用尽所有国内补救办法。

第 2572/2015 号来文

2.6 2013 年 9 月 11 日和 10 月 22 日，提交人向戈梅尔市执行委员会申请分别于 2013 年 9 月 26 日和 11 月 7 日各举行一次举牌宣讲。9 月份的举牌宣讲是为了向公众宣传“公正世界”的任务和目标，而 11 月份的活动专门着重宣传“伟大的十月社会主义革命”对白俄罗斯人民的意义。在申请中，提交人指定了举牌宣讲活动的预想地点和预期的参与人数。

2.7 2013 年 9 月 20 日和 10 月 31 日，戈梅尔市执行委员会宣布不予批准两次活动，理由如下：(a) 拟议举牌宣讲的地点不在戈梅尔市执行委员会 2013 年 8 月 15 日第 775 号决定规定的举行此类活动的地点之内；(b) 提交人未能提交与相关城

¹ 提交人向戈梅尔市执行委员会提出的请求和向法院提出的申诉是代表该组织提交的，并由提交人以该组织主席的身份签署。

² 根据戈梅尔市执行委员会 2008 年 4 月 2 日第 299 号决定，可以在 Jubilee 街 48 号文化宫前的区域组织群众活动。该决定被 2013 年 8 月 15 日第 775 号决定所取代，后者确定了另外两个举行举牌宣讲的地点。

市服务提供商签订的合同，这种合同是要确保在两次活动中提供医疗服务并在活动结束后清理场地。

2.8 2013年9月23日和11月22日，提交人就戈梅尔市执行委员会的决定向戈梅尔中央地区法院提出上诉，指称他受白俄罗斯《宪法》和《公约》第十九条和第二十一条保障的表达自由及和平集会权受到侵犯。他在申诉中还指出，当局没有提出替代时间或日期。2013年11月25日和2014年1月3日，中央地区法院驳回上诉，并确认戈梅尔市执行委员会的决定是合法的。

2.9 2013年11月27日和2014年1月20日，提交人向戈梅尔地区法院民事案件审判庭提出了撤销原判的上诉。2014年2月11日和3月20日，审判庭驳回了两项上诉。

2.10 提交人于某一未说明的日期提请戈梅尔地区法院对审判庭的裁决进行监督复审。2014年5月29日，戈梅尔地区法院驳回了两项上诉。提交人随后向最高法院提出的上诉于2014年6月30日被驳回。

2.11 提交人指出，他已经用尽所有可用和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他在《公约》第十九条和第二十一条以及相关关联的第二条第二款和第三款之下的权利。他认为，剥夺他举行和平集会的权利和表达自由的权利的理由是非法的。提交人没有律师代理，他在给委员会的来文中似乎也提出了有关《公约》第十九条和第二十一条的问题。

3.2 提交人认为，在限制他的表达自由权和举行和平宣讲的权利时，当局未能证实这些限制何以对《公约》第十九条和第二十一条的目的是必要的。此外，没有为举行宣讲提出替代时间或日期。

3.3 提交人认为，白俄罗斯《公共活动法》和戈梅尔市执行委员会关于在戈梅尔举行群众活动的决定应符合缔约国在《公约》第十九条和第二十一条之下的国际义务。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 在2015年4月14日和7月21日的普通照会中，缔约国提出，根据《任择议定书》第二条，应宣布两份来文不可受理，因为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。

4.2 缔约国遗憾地注意到，委员会对《任择议定书》第二条和第五条的解释是任意和非法的，不符合《公约》的规定，也违背了《维也纳条约法公约》确立的解释原则。

4.3 缔约国指出，由于提交人和委员会未能遵守《公约》及其《任择议定书》规定的程序性条件，它对这两份来文不予考虑，并停止这方面的进一步通信。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 在2015年5月5日和2016年1月18日的信件中，提交人说，根据委员会的判例法，补救办法不仅必须具备，而且必须有效。因此，如果补救办法不符合两项要求之一，即被视为已经用尽。他指出，委员会一再强调，在监督复审程序

之下提出上诉是对于在前苏联各加盟共和国已生效的决定的常见做法，委员会并不承认这种做法是确定所有国内补救办法已经用尽的有效补救办法。

5.2 提交人解释说，他没有向总检察长办公室提出监督复审程序之下的上诉是因为他认为这样做并不构成有效的补救办法。

5.3 关于委员会审查本案的权限，提交人认为，缔约国自愿接受委员会的管辖权，无权质疑委员会的权限或无视其权威性意见。提交人认为，缔约国不仅有义务严格遵守委员会的决定，而且必须承认其标准、做法、工作方法和先例。

缔约国缺乏合作

6.1 委员会注意到，缔约国说提交人的来文登记违反了《任择议定书》第二条，而且由于提交人和委员会未能遵守《公约》及其《任择议定书》规定的程序性条件，缔约国对这两份来文不予考虑，并停止这方面的进一步通信。

6.2 委员会认为，《公约》缔约国加入《任择议定书》，即承认委员会有权接受和审议声称《公约》规定的任何权利受到侵犯的个人的来文(序言和第一条)。一个国家加入《任择议定书》意味着承诺与委员会真诚合作，以允许并使委员会能够审议此类来文，并在审查后将其意见转达给缔约国和个人(第五条第一款和第四款)。缔约国采取任何行动阻止或阻挠委员会审议和审查来文并表达其意见，都不符合这些义务。³ 某个案件是否应登记，须由委员会决定。缔约国不接受委员会确定来文是否应予登记的权限并断然宣布停止进一步通信，违反了《任择议定书》第一条之下的义务。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已断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，缔约国以没有用尽国内补救办法为由质疑第 2572/2015 号和第 2573/2015 号来文的可受理性。委员会还注意到，提交人没有向总检察长办公室提交监督复审程序之下的上诉，因为他认为这不是有效的补救办法。委员会还注意到提交人说，他对戈梅尔市执行委员会决定的上诉，包括监督复审，被戈梅尔中央区法院、戈梅尔地区法院和最高法院驳回。

7.4 委员会回顾其判例，根据该判例，向检察官办公室(取决于检察官的酌处权)提出监督复审请求，要求复审已经生效的法院裁决，并不构成《任择议定书》第

³ 例如，见 Levinov 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010)，第 8.2 段；以及 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 6.2 段。

五条第二款(丑)项所述必须用尽的补救办法。⁴ 因此,委员会认为,《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审查这两份来文。

7.5 委员会注意到提交人说缔约国侵犯了他在与《公约》第十九条和第二十一条一并解读的第二条第二款之下的权利。委员会重申,在与《公约》其他条款一并解读提交的《任择议定书》之下的来文中,不能援引第二条提出某项诉求,除非缔约国未能遵守第二条之下的义务是导致明确违反《公约》从而对所称受害人造成直接影响的近因。⁵ 然而,委员会注意到,提交人已经声称,由于缔约国现行法律的解释和适用,他在第十九条和第二十一条之下的权利受到了侵犯。此外,委员会认为,审查缔约国是否也违反了与《公约》第十九条和第二十一条一并解读的第二条第二款之下的一般义务,与审查侵犯提交人在《公约》第十九条和第二十一条之下的权利并不相同。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,因此根据《任择议定书》第三条不可受理。

7.6 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条和第二十一条之下提出的申诉,因此宣布来文的这一部分不可受理。

7.7 就来文可否受理而言,委员会认为 提交人充分证实了他在《公约》第十九条和第二十一条之下提出的申诉,并着手审议案情。

审议案情

8.1 根据《任择议定书》第五条第一款的规定,委员会参考各方提供的所有资料审议了这两份来文。

8.2 委员会注意到,提交人说他的表达自由和集会自由权受到限制,这些限制违反《公约》第十九条和第二十一条,因为不批准他组织和平集会,以向公众宣传“公正世界”的任务和目标(见第 2573/2015 号和第 2572/2015 号来文)以及“伟大的十月社会主义革命”的意义(见第 2572/2015 号来文)。委员会还注意到,提交人说当局未能解释原因,说明为国家安全、公共安全或公共秩序或为保护公共健康、道德或他人权利和自由而按照《公约》第十九条第三款和第二十一条的要求对举行举牌宣讲加以限制是必要的,因此他认为这些限制是非法的。

8.3 委员会注意到,提交人在两份来文中都说,戈梅尔市执行委员会拒不准许他和“公正世界”的其他成员举行举牌宣讲,侵犯了《公约》第二十一条保障的和平集会自由权。委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出,原则上,一切公众可以或应当可以进入的空间,例如公共广场和街道,都可以举行和平集会。⁶ 和平集会不应被转移到偏远地区,在那里集会无法有效地吸引目标受众或广大公众的注意。一般而言,不应一概禁止在首都、在除市内或非市中心某一特定地点之外的所有公共场所、或在城市中的全部街道上举行的所有集会。委员会还指

⁴ 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; 以及 Abromchik 诉白俄罗斯(CCPR/C/122/D/2228/2012),第 9.3 段。

⁵ 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; 以及 Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/3067/2017),第 6.6 段。

⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年),第 55 段。

出，要求参与者或组织者安排或分摊与和平集会有关的警务或安保、医疗援助或清洁、或其他公共服务的费用，通常不符合第二十一条的规定。⁷

8.4 委员会进一步回顾，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人观点和意见至关重要，在民主社会中不可或缺。这项权利意味着有可能组织和参加和平集会，包括在公共场所的固定集会(如举牌宣讲)。集会的组织者通常有权选择一个在目标受众视听范围内的地点，⁸ 并且不允许对这一权利进行任何限制，除非这种限制是依法实施的，并且是民主社会为了国家安全、公共安全或公共秩序或保护公共健康或道德或他人的权利和自由所必需的。当一个缔约国为了调和集会权和上述普遍关注的利益而施加限制时，它应遵循便利权利这一目标，而不是寻求对权利施加不必要和不相称的限制。⁹ 因此，缔约国有义务证明限制受《公约》第二十一条保护的权利是正当的。¹⁰

8.5 在本案中，委员会必须考虑按照《公约》第二十一条第二句规定的任何标准对提交人和平集会权施加的限制是否合理。在第 2573/2015 号来文中，提交人提出，他举行举牌宣讲的申请被拒绝，因为已计划了一项与之同时对活动(专门为第七届国际舞蹈艺术节举行开幕式的彩排)，而在第 2572/2015 号来文中，提交人提出，他的请求被拒绝是因为选择的地点不在城市行政当局允许的范围内，并且因为提交人没有提交与各相关城市服务提供商的合同，以确保活动期间的医疗服务和活动后的场地清洁。在这方面，委员会注意到，戈梅尔市执行委员会和国内法院都没有提供任何理由或解释，说明提交人的举牌宣讲在实践中如何会侵犯国家安全、公共安全或公共秩序的利益，或导致《公约》第二十一条规定的公共健康或道德或他人的权利和自由得不到保护。缔约国也没有表明采取了任何替代措施以便利提交人行使第二十一条之下的权利。

8.6 鉴于缔约国没有任何解释，委员会得出结论认为，在第 2753/2015 号和第 2752/2015 号来文中，缔约国侵犯了提交人在《公约》第二十一条之下的权利。

8.7 委员会注意到，提交人声称他的表达自由权受到非法限制，因为他不被准许举行举牌宣讲，以公开表达他关于“公正世界”之目标的意见(第 2573/2015 号和第 2572/2015 号来文)以及他关于“伟大的十月社会主义革命”之意义(第 2572/2015 号来文)的意见。委员会需处理的问题是，确定缔约国城市行政当局禁止提交人举行公共宣传是否构成违反《公约》第十九条。

8.8 委员会回顾第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出，除其他外，表达自由对任何社会都至关重要，是每个自由和民主社会的基石。¹¹ 委员会注意到，《公约》第十九条第三款允许对表达自由有所限制，包括传递信息和思想的自由，但仅限于法律规定的范围，而且必须是(a) 尊重他人的权利和名誉，或(b) 保护国家安全或公共秩序，或公共健康或道德所必需的。最后，对表达自由的任何限制不得具有过分宽泛的性质——也就是说，它必须是可能实现相关保护功能

⁷ 同上，第 64 段。

⁸ 同上，第 22 段。

⁹ 同上，第 36 段。

¹⁰ Poplavny 诉白俄罗斯，第 8.4 段。

¹¹ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

的诸种手段中侵犯性最小的一个。¹² 委员会回顾，缔约国有责任证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利的限制是必要和相称的。¹³

8.9 关于这两份来文，委员会认为，将举牌宣讲活动限制在某些预先确定的地点似乎不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准，更何况提交人在第2573/2015号来文中已表示愿意考虑举行举牌宣讲的替代时间和日期。委员会注意到，缔约国和国家法院都没有解释何以施加限制是为某个正当目的所必要的。¹⁴ 委员会认为，在本案的情况下，对提交人实施的禁令虽然基于国内法，但就《公约》第十九条第三款而言是不合理的。鉴于缔约国没有任何解释，委员会得出结论认为，提交人在《公约》第十九条之下的权利受到了侵犯。

9. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款行事，认为所掌握的事实表明，缔约国侵犯了提交人在《公约》第十九条和第二十一条之下的权利。

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补救。这要求它向《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充分的赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止以后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会指出，缔约国应根据《公约》第二条第二款规定的义务，修订其关于公共活动的规范性框架，以确保在缔约国能够充分享受第十九条和第二十一条之下的权利。

11. 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，缔约国已承允确保所有境内受其管辖之人一律享受《公约》所确认之权利，并在确定发生侵权行为时提供有效、可强制执行的补救办法，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》，并以缔约国官方语文广为散发。

¹² 同上，第34段。

¹³ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第7.3段。

¹⁴ 第34号一般性意见(2011年)，第22和第33段。