

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
23 November 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
2867/2016 号来文的意见* **

来文提交人:	Vladimir Katsora 和 Vladimir Nepomnyashchikh(无律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2016 年 10 月 13 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 2016 年 11 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2021 年 3 月 25 日
事由:	有关部门不批准举行示威; 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(单独解读以及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. 来文提交人 Vladimir Katsora 生于 1957 年, Vladimir Nepomnyashchikh 生于 1952 年, 均为白俄罗斯国民。他们声称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十

* 委员会第一三一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 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、瓦法·阿什拉夫·莫哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马久巴·海巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、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、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。



九条和第二十一条(单独解读以及与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》自1992年12月30日起对缔约国生效。提交人无律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 2015年11月26日,提交人向戈梅利市执行委员会申请于2015年12月20日在戈梅利市举行示威。示威最多由10人组成,将在戈梅利市中心的叛乱广场举行,目的是抗议在2016年计划的货币改值后销毁旧钞票,因为此举可能会引发通货膨胀。根据《公共活动法》,提交人提供了一份关于组织和举行示威的书面承诺。

2.2 2015年12月8日,戈梅利市执行委员会拒绝批准示威申请,理由是提交人的申请不符合戈梅利市执行委员会2013年8月15日关于戈梅利市公共活动的第775号决定的要求,具体而言:(a)叛乱广场不是戈梅利市执行委员会指定举行公共活动的地点;(b)在举行所涉公共活动之前,组织者没有与相关服务提供商签订合同,以确保在活动期间提供医疗服务,并在活动结束后对场地进行清洁。

2.3 2015年12月17日,提交人就该决定向戈梅利市中央地方法院提出上诉。他在上诉中提及《白俄罗斯宪法》第23、33、35条以及《公约》第十九条和第二十一条,称该决定不合法并且侵犯了他们的表达自由权及和平集会权。

2.4 2016年1月26日,提交人的上诉被中央地方法院驳回,法院的结论是,戈梅利市执行委员会2015年12月8日的决定是根据白俄罗斯现行法律做出的。

2.5 2016年2月3日,提交人上诉戈梅利州法院,要求撤销原判。2016年3月17日,上诉被驳回。2016年3月31日,他们根据监督复审程序向戈梅利州法院院长提出上诉,于2016年5月6日被驳回。2016年5月20日,他们根据监督复审程序向最高法院院长提出上诉,于2016年7月5日被驳回。2016年7月12日,他们根据监督复审程序于向戈梅利州检察官提出上诉,于2016年8月12日被驳回。2016年8月22日,他们根据监督复审程序向总检察长提出上诉,于2016年9月26日被驳回。

申诉

3.1 提交人声称是白俄罗斯违反《公约》第十九条和第二十一条(单独解读以及与第二条第二款和第三款一并解读)规定的表达自由权及和平集会权的受害者。他们认为,第775号决定对戈梅利市公共活动的限制违背了这些权利的本质。

3.2 提交人要求使《公共活动法》和戈梅利市执行委员会关于在戈梅利举行公众活动的第775号决定符合缔约国在《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 缔约国在2017年1月23日的普通照会中提交了关于可否受理和实质问题的意见。关于可否受理,缔约国指出,虽然提交人向最高法院院长和总检察长提交了监督复审上诉,但这些官员没有审议他们的上诉。提交人收到了最高法院副院长和一名副总检察长的答复。因此,提交人未用尽国内补救办法。

4.2 关于实质问题,缔约国指出,提交人认为要求和平群众活动的组织者与医疗和清洁服务机构签订合同不合法,这个观点不正确。这一要求基于《公共活动

法》第 5 条。缔约国称，提交人没有理由声称组织者因为必须支付此类服务费用而面临不成比例的负担，因为他们尚未与任何服务提供商签订合同。

4.3 至于提交人声称有关限制没有正当理由，也不是保护他人权益所必需的，这一指称不符合国际原则或国内法的规定。在不同地点举行示威不仅关乎参加者的权利，也关乎不参加此类活动的人的权利。应采取措施保护公共安全以及参加者和其他人的权利。提交人根据《公约》第十九条和第二十一条以及第二条第二款和第三款提出的指称未经证实。关于组织公共活动的国内规定旨在使人们能够按照《公约》第十九条和第二十一条享有宪法权利和自由，不能被视为对相关权利的限制。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017 年 2 月 27 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。他们认为，最高法院院长和总检察长委托副手审议他们的监督复审上诉这一事实并不意味着提交人没有用尽国内补救办法。最高法院院长有五名副手，总检察长有四名副手。缔约国没有解释需要向哪一位/几位提交，才能确保由最高法院院长和总检察长亲自审理上诉。提交人认为，他们的情况表明，向最高法院院长和总检察长提出监督复审上诉不是有效的补救办法。

5.2 提交人注意到缔约国的论点，即他们根据第十九条和第二十一条享有的权利没有受到侵犯，因为国内法符合关于施加限制的国际规定。但他们指出，缔约国无法证明为何出于《公约》第十九条和第二十一条规定的合法目的，需要限制他们的权利。

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。

6.3 委员会注意到缔约国的意见，即提交人没有用尽国内补救办法，因为最高法院院长和总检察长尚未审议他们的监督复审上诉。委员会还注意到，提交人认为，他们向上述官员提交了上诉，但无法选择由谁来审查他们的上诉。委员会回顾其判例称，向检察官办公室提出请求——其结果取决于检察官的自由裁量，要求复审已经生效的法院裁决，并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项规定的必须用尽的补救办法。¹ 委员会还认为，就已经生效的、取决于法官酌处权的法院裁决向法院院长提出监督复审请求是一种特殊的补救办法，缔约国必须表

¹ 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。

明, 在本案情况下, 可以合理地预见这种请求将构成有效补救。² 鉴于本案中看不到这样的前景, 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 委员会注意到, 提交人声称缔约国侵犯了他们在《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。委员会重申, 在根据《任择议定书》提交的来文中, 不得结合《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, 对缔约国现行法律的解释和适用导致他们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规定的一般义务, 与审查缔约国是否侵犯了提交人根据第十九条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, 因此根据《任择议定书》第三条不可受理。

6.5 委员会注意到, 提交人声称他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第三款一并解读)享有的权利受到侵犯。在没有收到任何相关资料的情况下, 委员会认为, 提交人未能为受理目的充分证实其申诉。因此, 委员会宣布, 根据《任择议定书》第二条, 来文的这一部分不可受理。

6.6 委员会认为, 就来文可否受理而言, 提交人充分证实了他根据《公约》第十九条和第二十一条提出的其余申诉, 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, 提交人声称他们的表达和集会自由权受到限制, 违反了《公约》第十九条和第二十一条, 理由是政府不允许他们于 2015 年 12 月 20 日在戈梅利市中心的叛乱广场组织示威, 抗议在 2016 年计划的货币改值后销毁旧钞票, 因为此举可能会引发通货膨胀。委员会还注意到, 提交人说政府没有解释为什么对举行示威加以限制是必要的——按照《公约》第十九条和第二十一条的要求, 限制必须出于国家安全、公共安全或公共秩序或保护公共健康、道德或他人权利和自由的目的一—因此他认为这些限制是非法的。

7.3 委员会注意到, 提交人称, 戈梅利市执行委员会不允许在提交人要求的地点举行示威, 侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的和平集会权。委员会还注意到, 提交人称, 预先规定公共活动的地点并要求组织者与医疗和清洁服务机构签订付费合同限制了第二十一条规定的权利的本质。委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出, 和平集会原则上可在公众可以进入或应该可以进入的所有空间举行, 如公共广场和街道。⁴ 和平集会不应被转移到偏远地区, 在那里无法有

² 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; Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008), 第 8.3 段。

³ Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/2724/2016), 第 6.4 段; Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/2955/2017), 第 6.4 段; Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/3067/2017), 第 6.6 段。

⁴ 见第 55 段。

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、市内除某一特定地点外的任何公共场所或市中心以外、或市内任何街道上举行集会。委员会还指出，要求参加者或组织者安排或分摊与和平集会有关的警务或安保费用、医疗援助或清洁费用，或其他公共服务费用，通常不符合《公约》第二十一条。⁵

7.4 委员会还回顾，《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。这项权利意味着可以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在目标受众视线和听力范围内的地点，⁶ 不得对这一权利加以任何限制，除非：(a) 限制是依法实施的；并且(b) 是在民主社会中为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，则应着眼于促进这一权利，而非加诸不必要或不相称的限制。⁷ 因此，缔约国有义务证明对《公约》第二十一条保护的权利施加的限制是合理的。⁸

7.5 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。档案中的资料显示，提交人举行示威的请求被拒绝，原因是要求的地点不在城市行政机关允许的地点之列，而且提交人没有提交与城市服务提供方签订的确保活动期间医疗服务和活动后清洁的合同。关于这一点，委员会注意到，戈梅利市执行委员会和国内法院都没有提供任何理由或解释，说明提交人的活动实际上会如何违反《公约》第二十一条规定的国家安全或公共安全、公共秩序，或如何导致公共健康或道德或他人的权利和自由得不到保护。

7.6 鉴于缔约国没有对此作出任何进一步解释，委员会得出结论称，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

7.7 委员会还注意到，提交人声称他们的表达自由权受到非法限制，理由是政府计划于 2016 年货币改值后销毁旧钞票，提交人鉴于可能引起的通货膨胀，希望就此举行示威以公开表达意见，但不被允许。委员会需处理的问题是，确定缔约国城市行政机关禁止提交人举行公开示威是否违反《公约》第十九条。

7.8 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。⁹ 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；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。最后，对表达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

⁵ 同上，第 64 段。

⁶ 同上，第 22 段。

⁷ 同上，第 36 段。

⁸ Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

⁹ 见第 2 段。

的利益相称。¹⁰ 委员会回顾，缔约国有义务证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要而且相称的。¹¹

7.9 委员会认为，将包括示威在内的公共活动限制在某些事先确定的地点并要求组织者签订医疗和清洁服务的付费合同，似乎不符合《公约》第十九条所说的必要性和相称性标准。委员会注意到，缔约国和国家法院都没有解释为何施加的限制是出于合法目的所必需的。¹² 委员会认为，对提交人施加的限制虽然是基于国内法，但就《公约》第十九条第三款而言，不能被视为合理。因此，委员会得出结论称，提交人根据《公约》第十九条享有的权利遭到了侵犯。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

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，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步骤，防止今后发生类似的侵权行为。关于这一点，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》第十九条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，并承诺如侵权行为经确定成立，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。

¹⁰ 同上，第 34 段。

¹¹ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹² 见委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。