

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
12 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 2713/2015 号来文的意见\* \*\*

来文提交人:	Leonid Markhotko (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:	2015 年 6 月 19 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2015 年 12 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 11 月 6 日
事由:	主管机构拒绝批准示威活动; 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:	第十九条第二款和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Leonid Markhotko, 系白俄罗斯国民, 1954 年出生。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人没有律师代理。

\* 委员会第一百三十届会议(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、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、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、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。



## 提交人陈述的事实

2.1 2014年11月18日，提交人向萨利霍尔斯克区执行委员会申请于2014年12月10日下午5时至7时举行示威。示威的目的是吸引民间社会对国际人权日的关注，并抗议在白俄罗斯犯下的侵犯人权行为。提交人在申请中具体表示，约有7人将参加示威活动，计划在萨利霍尔斯克中央广场执行委员会大楼附近举行示威。他还说明了资金来源，并请地方主管机构确保安全、医护以及在示威活动后安排清扫服务。

2.2 2014年12月1日，执行委员会驳回了提交人的申请，理由如下：(a) 执行委员会2004年10月7日关于采取措施防止紧急情况并确保群众活动期间法治的第700号决定已指定了此类活动的地点，而该示威没有选择指定地点；(b) 提交人没有说明他作为组织者打算采取哪些具体措施以按照第700号决定的要求，确保示威期间的安全和公共秩序。

2.3 2014年12月29日，提交人就执行委员会的决定向萨利霍尔斯克区法院提出上诉，声称他受《白俄罗斯宪法》及《公约》第十九条和第二十一条保障的表达自由权与和平集会权受到了侵犯。2015年1月26日，法院裁定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 2015年2月12日，提交人不服区法院的裁决，向明斯克州法院提出上诉。2015年3月12日，明斯克州法院驳回了上诉。提交人没有根据监督复审程序提出进一步上诉，因为他认为，考虑到国内处理类似案件的惯例，监督复审不是有效的补救办法。

## 申诉

3. 提交人声称，缔约国主管机构无理地拒绝批准示威活动，这限制了他的表达自由权，违反了《公约》第十九条，还限制了他的集会自由权，违反了第二十一条。提交人声称，缔约国主管机构对他行使表达自由权和集会自由权施加的限制，并非是维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保障他人权利和自由所必要。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 在2016年2月24日的普通照会中，缔约国提交了关于申诉可否受理和实质问题的意见。缔约国指出，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为他没有向最高法院或总检察长办公室提出监督复审申请。缔约国不同意提交人关于监督复审程序不是有效补救办法的论点，并指出2015年根据监督复审程序提出的197项上诉中，有192项获准得到了最高法院的复审。

4.2 缔约国指出，提交人声称当局违反第十九条和第二十一条的说法没有依据。提交人就执行委员会的决定向萨利霍尔斯克区法院和明斯克州法院提出的上诉分别于2015年1月26日和2015年3月12日被驳回。缔约国解释称，执行委员会拒绝允许提交人举行示威活动的依据是该委员会2004年10月7日的决定，这项决定对群众活动的组织进行了规管，并在萨利霍尔斯克市指定了一处举行此类活动的区域。执行委员会的决定符合《公共活动法》第9条，该条规定，地方行政机关有权指定专门区域用于举行群众活动。

4.3 《公共活动法》的规定以及对在白俄罗斯组织和举行会议、集会、街头游行和抗议、示威和其他群众活动的规管，目的在于为实现公民的宪法权利及自由创造条件。这些规定还在群众活动期间最大限度地提高街道、广场和其他公共场所的公共安全和秩序，并让组织活动的公民负起更大的个人责任。缔约国称，提交人没有遵守该法，没有说明他作为组织者打算采取哪些具体措施以确保示威期间的安全和公共秩序，因而违反了该法第 5 条和第 10 条。<sup>1</sup> 缔约国因此认为，法院裁定维持执行委员会拒绝批准群众活动的决定，是正确的。

4.4 缔约国进一步指出，规定和平集会权以及对组织群众活动的秩序和时限进行规管的国内法符合《宪法》的规定，并不违反国际规范，国际规范允许每个国家为了民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保障他人权利和自由的必要，对权利和自由的行使施加限制。

### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2016 年 3 月 14 日，对于缔约国提出的关于《公共活动法》旨在为实现公民和平集会权创造条件的意见，提交人提请注意委员会的判例法，并指出当局限制他集会自由的依据是国内法的规定，包括提出了繁重的条件，要求他从三个不同的行政部门取得三份单独的书面授权，致使他的示威权无法实现。<sup>2</sup>

5.2 提交人进一步援引委员会的判例法，其中指出，如缔约国施加限制的目的在于调和个人的集会权与普遍关注的利益，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。对行使和平集会权的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格检验。<sup>3</sup>

5.3 提交人认为，国内补救办法不仅应当可及，并且应当有效。他援引委员会的判例指出，根据监督复审程序提出的上诉并不是有效的补救办法。他补充称，这一程序取决于检察官或法官的酌情处理，不涉及对案件实质问题的审议。他因此认为，本案中所有可用和有效的国内补救办法都已经用尽。

5.4 对于缔约国提供的关于根据监督复审程序复审的案件数量的统计数据，提交人认为这一论点缺乏依据，因为缔约国没有具体说明有多少案件涉及公民在集会自由方面的权利。

5.5 提交人坚称，已用尽所有可用和有效的国内补救办法，本案符合《任择议定书》第五条第二款(丑)项规定的受理条件，可由委员会审议。

<sup>1</sup> 该法第 5 条规定了申请批准举行群众活动的程序，并规定了申请中应包括的信息，包括计划举行的活动的目的、类型、地点和路线，预期参与者人数，以及为确保公共秩序和安全、提供医疗服务和在活动后进行清扫而采取的措施。第 10 条规定了举行活动的程序，并具体指出组织者应确保按照申请中所述的目的和其他信息举行活动。

<sup>2</sup> Poliakov 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.3 段。

<sup>3</sup> Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 9.6 段。

## 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提出的关于提交人没有用尽所有国内补救办法的论点。委员会指出，提交人在上诉被明斯克州法院驳回后唯一可利用的补救办法是根据监督复审程序向总检察长办公室或最高法院提出上诉。在这方面，委员会回顾其判例，根据该判例，向检察官办公室提出请求，要求复审已经生效的法院裁决，并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。<sup>4</sup> 委员会还认为，就已经生效并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，缔约国必须表明，在本案情况下，这种请求会提供有效补救的合理前景。鉴于缔约国没有这样做，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍审查本来文。

6.4 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了根据《公约》第十九条第二款和第二十一条提出的申诉。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，提交人声称缔约国拒绝批准举行和平集会(示威)以吸引民间社会对国际人权日的关注并抗议在白俄罗斯犯下的侵犯人权行为，任意地限制了他的表达自由权和集会自由权，违反了《公约》第十九条第二款和第二十一条，而且对他行使自身权利的这些限制并非是维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保障他人权利和自由所必要。委员会认为，需处理的问题是，确定萨利霍尔斯克区执行委员会禁止提交人举行公共示威是否构成对《公约》第十九条和第二十一条的违反。

7.3 委员会援引其关于意见自由和表达自由的第 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。<sup>5</sup> 委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由权的行使施加一定限制，但这些限制必须是法律规定的，并且是尊重他人的权利和名誉、维护国家安全或公共秩序、维持公共卫生或道德所必要的。对行使这些自由的任何限制必须符合必要性和相称性

<sup>4</sup> 例如，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；以及 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

<sup>5</sup> 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

的严格检验。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。<sup>6</sup> 委员会回顾，应由缔约国证明对提交人根据第十九条享有的权利所施加的限制是必要而且相称的。<sup>7</sup>

7.4 委员会注意到，提交人声称，市政主管机构以他选择的地点不在当局所允许的地点之列为由拒绝允许他举行示威，侵犯了他根据《公约》第二十一条享有的集会自由权。委员会在关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)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。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。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《公约》第二十一条的规定。<sup>8</sup>

7.5 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，对于公开表达个人见解和意见十分重要，而且是一个民主社会所不可缺少的。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)。集会组织者通常有权选择一个地点，让目标受众看得见、听得到。除非依法律规定，且为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或道德、或保障他人权利和自由所必要，否则不得限制此项权利。如缔约国施加限制的目的在于调和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》第二十一条所保护的权利施加限制的理由。

7.6 本案中，提交人选择萨利霍尔斯克中央广场为示威地点，吸引人们对国际人权日纪念活动的关注并抗议在白俄罗斯犯下的侵犯人权行为，从而公开表达自己的意见。委员会注意到，市政主管机构驳回了提交人组织示威的请求，理由是提交人计划的活动地点并非执行委员会在第 700 号决定中指定的举行此类活动的唯一地点，而且提交人没有说明他作为组织者打算采取哪些具体措施以确保示威期间的安全和公共秩序。然而，委员会注意到，国家主管机构未能证明在提交人提议的地点举行示威会如何危害国家安全或公共安全、公共秩序、不利于维持公共卫生或道德，或保障他人权利和自由。委员会特别指出，无论是执行委员会驳回提交人举行示威的请求的决定，还是有关法院的裁决，都没有解释为什么第 700 号决定施加的、适用于提交人一案的限制是必要和合理的。

7.7 委员会注意到，除了执行委员会指定的一处地点外，第 700 号决定事实上禁止在整个萨利霍尔斯克市的任何公共场所举行集会，这不当地限制了集会权和表达自由权。委员会还注意到，要求提交人作为示威组织者采取具体措施以确保示威期间的安全和公共秩序，给他在同一活动期间行使和平集会权和表达自由权造成了过重的负担。在这种情况下，委员会认定，缔约国主管机构正式适用第 700 号决定和驳回提交人举行示威的请求是不合理的，委员会得出结论认为，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受到了侵犯。

<sup>6</sup> 同上，第 22 段。

<sup>7</sup> 例如，Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段，以及 Olechkevitch 诉白俄罗斯(CCPR/C/107/D/1785/2008)，第 8.5 段。

<sup>8</sup> 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 和第 64 段。

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》第十九条第二款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，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。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。

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。

---