



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 2917/2016 号来文的意见* **

来文提交人:	Alla Romanchik 和 Natalya Shchukina (由律师 Leonid Sudalenko 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 9 月 28 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 12 月 30 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 7 月 27 日
事由:	主管机构拒绝批准公共活动(街头集会)
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:	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Alla Romanchik 和 Natalya Shchukina 是白俄罗斯国民, 分别出生于 1956 年和 1944 年。两人声称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与公约第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百三十五届会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 27 日)通过。

** 委员会下列委员参加了该来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、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、科鲍娅·查姆贾·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。



提交人陈述的事实

2.1 2015年10月20日，提交人请戈梅利市执行委员会批准其于2015年11月15日在戈梅利举行街头集会，目的是呼吁人们关注白俄罗斯的经济危机和进行经济改革的必要性。

2.2 2015年11月9日，执行委员会拒绝签发批准书，理由是提交人未能按照执行委员会2013年8月15日第775号决定第3条的要求，与城市服务商签订安保、医疗和清洁合同。提交人解释说，戈梅利人口约50万，市执行委员会在市郊指定了两处专门举行和平集会的地点。

2.3 2015年11月30日，提交人就执行委员会的决定向戈梅利中心区法院提起上诉，法院于2015年12月21日驳回上诉。2015年12月29日，提交人向戈梅利州法院提起撤销原判申诉，州法院于2016年2月11日驳回申诉。

2.4 按照监督复审程序，提交人于2016年4月1日向戈梅利州法院院长提起上诉，并于2016年5月7日向最高法院院长提起上诉。两起上诉分别于2016年4月4日和6月2日被驳回。

2.5 提交人还按照监督复审程序于2016年6月7日向戈梅利州检察院提起上诉，并于2016年7月21日向检察长办公室提起上诉。两起上诉分别于2016年7月13日和9月8日被驳回。

申诉

3.1 提交人称，戈梅利市执行委员会拒绝批准和平街头游行，过度限制了其根据《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 提交人请求委员会向缔约国提出建议，即该国关于聚集性活动的相关法律条款和戈梅利市执行委员会2013年8月15日颁布的第775号决定“关于戈梅利市聚集性活动的若干规定”均应符合该国根据《公约》承担的国际义务。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017年3月3日，缔约国递交了普通照会，说明其对可否受理和实质问题的意见，并就提交人陈述的事实发表评论。在这方面，缔约国指出，2015年11月9日，戈梅利市执行委员会拒绝批准提交人举行集会，原因是其未遵守关于规范公共活动的《聚集性活动法》相关条款要求。缔约国指出，戈梅利市执行委员会已向提交人解释了拒绝批准集会的理由。在这方面，缔约国表示，提交人未能说明采取了哪些措施保证活动的公共秩序和安全，也未能提供与服务商的合同，确保在活动期间提供安保和医疗服务，并在活动结束后清扫场地。

4.2 缔约国重申了提交人向法院和检察院上诉被驳回的日期，包括数次监督复审驳回的日期。

4.3 缔约国还指出，提交人对缔约国违反《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)的指控毫无根据。缔约国称，该国关于和平集会自由和表达自由权的国家法律符合白俄罗斯《宪法》¹规定，且并不违反国际

¹ 见第33条和第35条。

规范，因为《公约》第十九条和第二十一条规定，如出于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的需要，各国可以对个人权利和自由施加必需的限制。

4.4 缔约国指出，根据聚集性活动法第 5 条，活动组织者有责任采取相关措施，包括在活动期间提供医疗援助，并在活动结束后清扫场地。

4.5 关于来文可否受理问题，缔约国指出，提交人尚未用尽所有可用的国内补救办法，因为其向最高法院和总检察长办公室提出的监督复审上诉并非最高法院院长和总检察长本人审查的，而是两人的副职审查的。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017 年 5 月 10 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。关于缔约国对监督复审的意见，提交人重申，两人已按照程序向白俄罗斯最高法院院长和总检察长提起上诉。然而，上诉均被副职驳回，缔约国对这一事实未提出异议。

5.2 对此，两人指出，最高法院院长有五名副职，总检察长有四名副职。提交人认为，缔约国未能解释，应分别向哪位副职提出上诉，才能得到最高法院院长和总检察长的亲自审查。提交人还认为，在缔约国未能对此作出任何解释的情况下，监督复审程序不能算是一种有效的补救办法。

5.3 此外，现行法律没有赋予公民直接向宪法法院提起申诉的权利。因此，提交人主张，他们已用尽所有可用的国内补救办法。

5.4 关于缔约国认为其聚集性活动法符合《公约》第十九条和第二十一条的意见，提交人提到委员会的既定判例，并指出缔约国未能执行委员会对该法律提出的各项建议。²

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，缔约国称，提交人未就国内法院裁决向最高法院院长或总检察长本人提出监督复审请求。对此，委员会认为，对已生效且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属于特殊补救办法，缔约国必须表明，在本案情况下，提出这种请求确有提供有效补救的可能性。委员会还注意到，提交人称，其已根据监督复审程序，就法院裁决向最高法院院长和检察长办公室提起了上诉，并提供了所有相关材料，只是上诉未获成功。委员会还回顾其判例，根据该判例，向检察官办公室提出取决于检察官酌处权的请求，要求复审已生效的法院判决，属于特殊补救办法，因此，不构成《任择议定书》

² 提交人提及第 1864/2009 号、第 1976/2010 号、第 1988/2010 号、第 1992/2010 号和第 2030/2011 号来文。

第五条第二款(丑)项规定的必须用尽的补救办法。³ 委员会注意到, 在本案中, 提交人已用尽所有可用的国内补救办法, 包括监督复审程序相关的补救办法, 因此, 委员会认为, 《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议本来文。

6.4 委员会注意到, 提交人称缔约国侵犯了其根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款一并解读)享有的权利。委员会重申, 在根据《任择议定书》提交的来文中, 除非缔约国未遵守第二条规定的义务是明显违反《公约》且直接影响到声称受害者的个人的近因, 否则不能结合《公约》其他条款援引第二条提出申诉。⁴ 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侵犯了其根据第十九条和第二十一条享有的权利, 而且委员会并不认为, 审查缔约国是否违反了《公约》第二条第二款规定的一般义务(与第十九条和第二十一条一并解读), 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之间存在区别。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 委员会还注意到提交人根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉。委员会认为, 在缺乏任何进一步相关资料的情况下, 就可否受理而言, 提交人未能充分证实其申诉。鉴此, 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 最后, 委员会注意到, 提交人的申诉提出了《公约》第十九条和第二十一条相关的问题, 认为就可否受理而言, 相关申诉证据充分, 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, 提交人称其表达自由权和集会自由权受到限制, 这违反了《公约》第十九条和第二十一条, 因为他们未被批准组织和平集会以呼吁人们关注白俄罗斯的经济问题和需要进行的改革。委员会认为需审议的问题是, 戈梅利市执行委员会禁止提交人举行公共集会是否侵犯了其根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

7.3 委员会注意到, 提交人称其和平集会自由权受到非法限制, 因为他们未获准举行和平集会, 呼吁人们关注白俄罗斯的经济危机和进行经济改革的必要性。因此, 委员会需审议的问题是, 确定当局拒绝批准提交人举行有明确目的的和平集会是否构成违反《公约》第二十一条。

7.4 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出, 原则上, 在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吸引目标受众或广大公众的注意。一般

³ 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; Belsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/134/D/2755/2016), 第 6.3 段。

⁴ 见 Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2724/2016), 第 6.4 段; (CCPR/C/127/D/2955/2017), 第 6.4 段; 以及(CCPR/C/127/D/3067/2017), 第 6.6 段。

而言，不应一概禁止在首都，除市内或非市中心某固定地点外的所有公共场所，以及城市所有街道举行集会。委员会还指出，要求活动参与者或组织者承担或分担和平集会相关的警戒安保、医疗援助、清洁打扫或其他公共服务的费用，通常不符合第二十一条的规定。

7.5 委员会进一步回顾，《公约》第二十一条保障的和平集会自由权是一项基本人权，对于公开表达个人观点和意见至关重要，也是民主社会不可或缺的。

《公约》第二十一条保护和和平集会，无论集会在哪里举行：室外、室内和网上；公共和私人场所；或上述地点的组合。集会可采取多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。所有集会均受第二十一条的保护，无论是在固定场所，如抗议示威，还是在流动场所，如游行或行进。通常，集会组织者有权选择在目标受众视线和听力所及范围内的地点举行集会，且该权利不得受限，除非相关限制(a) 依法实施，且(b) 符合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的需要。如缔约国实行限制的目的在于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，缔约国有义务证明对《公约》第二十一条所保护权利的限制是合理的。⁵

7.6 在本案中，委员会必须考虑的是，对提交人和平集会自由权的限制是否符合《公约》第二十一条第二句列举的相关标准。根据案卷现有资料，提交人举行和平集会的申请被拒，是因为其未提交与相关城市服务商的合同，无法确保在集会期间提供医疗服务，并在集会结束后清理场所。对此，委员会注意到，戈梅利市执行委员会和国内法院均未提出任何理由或解释，说明提交人的集会实际上会如何危害《公约》第二十一条规定的国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人的权利和自由。缔约国也未说明采取了哪些替代措施，便利提交人行使第二十一条规定的权利。

7.7 鉴于缔约国未对此进一步说明，委员会得出结论，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

7.8 委员会还注意到，提交人称其表达自由权受到非法限制，因其举行和平集会的申请被拒绝，无法呼吁大家关注白俄罗斯的经济危机和进行改革的必要性。因此，委员会需审议的问题是，确定当局拒绝批准提交人举行有明确目的的和平集会是否构成违反《公约》第十九条。

7.9 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。委员会注意到，《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限制，但相关限制须是法律允许并且是为(a) 尊重他人的权利或名誉，或(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德所必需的。最后，任何对表达自由的限制都不应过于宽泛——即在可能实现保护目的的措施中，该措施必须是侵入性最小的，且与保护的利益相称。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且相称的。

⁵ 见第 37 号一般性意见(2020 年)，第 6、22 和 53 段。

7.10 委员会认为，将集会限制在某些预定地点似乎不符合《公约》第十九条关于必要性和相称性的相关规定。本案中，和平集会计划在戈梅利街头以和平游行的形式举行，而戈梅利市执行委员会此前未将该地点确定为和平集会的定点区域。提交人称，戈梅利市执行委员会拒绝批准该集会，因为提交人未获得相关城市服务商的支持。委员会注意到，缔约国和国家法院都未解释，为什么限制措施的目的是合理且必需的，是可能实现相关保护目的的措施中侵入性最小的，且是与所保护的利益相称的。委员会认为，在本案的情况下，对提交人施加的限制虽然以国内法为依据，但就《公约》第十九条第三款的目的而言是不合理的。鉴于缔约国未提供进一步信息及解释，委员会得出结论，提交人根据《公约》第十九条享有的权利受到侵犯。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实表明，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(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受侵犯的个人提供充分赔偿。因此，缔约国有义务除其他外，向提交人提供充分的补偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的侵权行为。关于这一点，委员会指出，它在以前若干来文中处理过类似涉及缔约国相同法律和做法的案件，因此，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应修订其关于公共活动的规范框架，以确保充分尊重《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其是否存在违反《公约》的情况，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。委员会还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。