

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
11 March 2022
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
2691/2015 号来文的意见* **

| | |
|------------|---|
| 来文提交人: | Leonid Sudalenko 和 Anatoly Poplavny (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 4 月 6 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 2015 年 12 月 1 日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 意见的通过日期: | 2021 年 7 月 23 日 |
| 事由: | 当局拒绝批准举行和平集会; 表达自由; 有效的补救办法 |
| 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; 有效的补救办法 |
| 《公约》条款: | 第二条第二至第三款、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. 来文提交人是 Leonid Sudalenko 和 Anatoly Poplavny, 均系白俄罗斯国民, 分别于 1966 年和 1958 年出生。他们声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二至第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人无律师代理。

* 委员会第一百三十二届会议(2021 年 6 月 28 日至 7 月 23 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审查: 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、马哈吉布·埃尔哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、何塞·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、根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 2014年7月10日，提交人申请戈梅利市行政委员会批准于2014年8月4日在该市中心广场之一的起义广场举行和平集会(抗议)，以表达对白俄罗斯政治犯的支持，要求释放他们，并抗议监禁持不同政见者的做法。

2.2 2014年7月17日，戈梅利市行政委员会拒绝批准举行抗议活动，指出提交人没有与戈梅利市急救医疗服务公司及与负责活动后清理广场的道路维护公司签订合同。为了遵守戈梅利市行政委员会2013年8月15日关于戈梅利群体活动的第775号决定第3条和《公共活动管理法》第5条，此类合同必不可少。拒绝的理由还包括提交人要求举行抗议活动的地点在中心位置。

2.3 2014年7月26日，提交人就戈梅利市行政委员会的决定向戈梅利中央区法院提出上诉，称该决定限制了他们根据国内法和国际法享有的集会自由权和表达自由权。虽然这一决定是有法律依据的，但戈梅利市行政委员会未能证明为什么这种限制对于白俄罗斯《宪法》和《公约》第十九条和第二十一条规定的合法目的是必要的。2014年9月22日，中央区法院驳回了上诉，理由是戈梅利市行政委员会的决定符合国家立法，因此是合法的。

2.4 2014年10月1日，提交人就戈梅利中央区法院的裁决向戈梅利州法院提出上诉，上诉于2014年10月28日被驳回。

2.5 2015年1月2日和2月11日，提交人根据监督复审程序向戈梅利州法院院长和最高法院院长提出上诉。这两项上诉分别于2015年2月10日和3月26日被驳回。提交人没有向检察长办公室提出监督复审申请，因为他们认为这不是有效的补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，国家当局拒绝他们举行集会的请求，侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二至第三款一并解读)享有的权利。

3.2 他们声称，戈梅利市行政委员会和法院都没有考虑过，根据第775号决定对他们的权利施加的限制是否出于保护国家安全、公共安全、公共秩序、公共健康或道德，或他人的权利和自由的理由。他们声称，第775号决定将在戈梅利举行的所有公共活动限制在两个偏远地点，并要求组织者事先与市政服务部门签订有偿合同，这不必要地限制了《公约》第十九条和第二十一条保障的权利的实质。

3.3 提交人认为，缔约国批准《公约》即已根据《公约》第二条承诺尊重和确保《公约》所列的所有个人权利，并采取必要的法律或措施落实《公约》承认的权利。提交人声称，缔约国没有履行《公约》第二条第二款(与第十九和第二十一条一并解读)规定的义务，因为《公共活动法》的规定含糊不清。例如，该法第9条赋予地方行政委员会负责人以酌处权，可指定某一地点作为举办和平集会的固定地点，不必说明理由。

3.4 在这种情况下，提交人请委员会建议缔约国使其立法，特别是《公共活动法》和戈梅利市行政委员会第775号决定符合《公约》第十九条和第二十一条规定的国际标准。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2016 年 1 月 29 日的普通照会中指出，根据《任择议定书》，声称其《公约》权利受到侵犯并已用尽所有可用国内补救办法的个人可向委员会提交书面来文。

4.2 缔约国指出，2014 年 7 月 17 日，戈梅利市行政委员会根据 1997 年 12 月 30 日《公共活动法》和 2013 年 8 月 15 日市行政委员会关于在戈梅利举行公共活动的第 775 号决定，拒绝了提交人于 2014 年 8 月 4 日举行集会的请求。

4.3 戈梅利市中央区法院维持了戈梅利市行政委员会的决定。戈梅利州法院驳回了提交人的上诉。随后根据监督复审程序提出的上诉也被驳回。然而，缔约国指出，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为检察长或最高法院院长没有审查提交人的监督复审理求。关于监督复审程序的有效性，缔约国指出，2015 年，提出了 2,782 项要求撤销原判和监督复审的民事诉讼，结果检察长批准举行了 1,487 次抗议。

4.4 缔约国指出，集会被禁止是因为提交人未能按照第 775 号决定第 3 条的要求，提交与各城市服务提供商签订的合同，这些合同旨在确保在拟议的活动期间提供医疗援助并在活动结束后清理场地。此外，拟议的集会准备在起义广场举行，该广场不在第 775 号决定指定的在戈梅利举行公共活动的地点之中。

4.5 缔约国否认提交人的指称，即他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二至第三款一并解读)享有的权利受到侵犯。它指出，这些权利受到《白俄罗斯宪法》第 23、第 33 和 35 条的保障。缔约国得出结论认为，《组织和举行公共活动法》的规定符合《公约》第十九条第三款和第二十一条，不应被视为对表达自由权与和平集会权的限制。

4.6 2018 年 11 月 9 日，缔约国重申了其关于可否受理和实质问题的意见。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2016 年 2 月 26 日，提交人指出，根据监督复审程序提出的上诉不构成有效补救。¹ 他们认为，该程序取决于检察官或法官的酌处权，并不涉及对案情的审议。因此，他们根据监督复审程序提出了上诉，包括向最高法院院长提出上诉，但没有成功(但没有向检察长提出上诉——见上文第 2.5 段)。

5.2 2016 年 11 月 12 日，提交人提及缔约国关于法律规定的意见，提请委员会注意缔约国未能遵守国际组织关于修订《公共活动法》并使其符合国际标准的建议。² 提交人指出，缔约国也没有遵守委员会呼吁白俄罗斯审查其国家立法并使其符合其义务的意见。关于缔约国提供的统计数据，提交人指出，缔约国没有表明有多少关于公民权利和政治权利，特别是和平集会自由权和表达自由权的申诉被撤销。

5.3 2019 年 2 月 27 日，提交人重申了他们的主要论点。

¹ 提交人提及委员会的判例，见 Iskiyaev 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1418/2005)。

² 提交人提及 Poliakov 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.3 段；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的意见，其中称着提交人没有用尽可用的国内补救办法，因为检察长或最高法院院长没有审查他们的监督复审请求。委员会还注意到提交人的论点，即他们确实根据监督复审程序就其案件的法院判决向最高法院院长提出了上诉，但没有结果，向最高法院或检察长申请监督复审不是有效的补救办法。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取决于检察官酌处权的请求，要求复审已经生效的法院判决，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有效补救办法。³ 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。⁴ 在缔约国没有就本案作出进一步解释的情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不妨碍它审查来文。

6.4 委员会注意到提交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，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。⁵ 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 委员会还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)提出的申诉。在没有收到任何进一步的相关资料的情况下，委员会认为，就可否受理而言，提交人未能充分证实其申诉。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。

³ 见 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。

⁴ 见 Gelazauskas 诉立陶宛(CCPR/C/77/D/836/1998)，第 7.4 段；Sekerko 诉白俄罗斯，第 8.3 段；Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段。

⁵ 见 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；Belova 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/131/D/2891/2016)，第 6.4 段。

6.6 最后，委员会注意到，提交人提交的申诉提出了《公约》第十九条第二款和第二十一条下的问题，认为这些申诉就可否受理而言证据充足，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自由权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，因为他们未被批准，不能组织支持白俄罗斯政治犯的和平集会。委员会还注意到，提交人说当局未能解释原因，说明为保护国家安全、公共安全、公共秩序、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他们的权利加以限制是必要的，因此他们认为这些限制是非法的。

7.3 委员会注意到，提交人称，戈梅利市行政委员会拒绝允许举行和平集会，侵犯了他们享有的受《公约》第二十一条保障的和平集会自由权。委员会回顾其第37号一般性意见(2020年)，其中指出，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。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。⁶ 此外，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

7.4 委员会还回顾指出，《公民及政治权利国际公约》第二十一条所保障的和平集会自由权是一项基本人权，对于个人意见和见解的公共表达必不可少，在民主社会中不可或缺。⁸ 《公约》第二十一条保护和和平集会，无论集会发生在什么地点：户外、室内和线上；公共和私人空间；或者上述地点的组合。这种集会可有多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。这种集会无论是像纠察抗议这样停留在一地，还是像游行或列队行进这样的移动集会，都受到第二十一条的保护。⁹ 集会的组织者通常有权在目标受众能够看到和听到的范围内选择一个地点，¹⁰ 不得对这一权利施加任何限制，除非是：(a) 依法施加的限制；在民主社会中为保护国家安全、公共安全、公共秩序、公共健康或道德或他人的权利和自由所必需的限制。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

⁶ 第37号一般性意见(2020年)，第55段。

⁷ 同上，第64段。

⁸ 第34号一般性意见(2011年)，第2段。

⁹ 第37号一般性意见(2020年)，第6段。

¹⁰ 同上，第22段。

要或不相称的限制。¹¹ 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。¹²

7.5 在本案中委员会必须考虑的是，按照《公约》第二十一条规定的标准，对提交人的和平集会自由权施加的限制是否合理。根据档案中的现有资料，提交人举行集会的申请被拒绝，因为所选择的地点不符合市行政当局指定的具体地点(拟议的集会将在市中心的起义广场举行)，还因为提交人未能提交与各城市服务提供商签订的旨在确保在活动期间提供医疗服务并在活动结束后清洁该地点的合同。在这方面，委员会注意到，戈梅利市行政委员会和国内法院都没有提供任何理由或解释，说明提交人的抗议实际上会如何侵犯《公约》第二十一条所列的保护国家安全、公共安全、公共秩序、公共健康或道德或他人的权利和自由的利益。缔约国也未说明为便利提交人行使第二十一条规定的权利而采取的任何替代措施。

7.6 委员会注意到，委员会曾在以往的一些来文中处理过有关缔约国相同法律和做法的类似案件。在缔约国没有对此事作出任何进一步解释的情况下，委员会得出结论认为，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，提交人称，他们的表达自由权受到非法限制，因为他们未能获准举行集会，公开表示支持白俄罗斯的政治犯。因此，委员会需要处理的问题是确定市行政当局对提交人的禁令是否构成违反《公约》第十九条的行为。

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，表达自由在任何社会都是必要的，是自由和民主社会的奠基石。¹³ 《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，并且与要保护的利益相称。¹⁴ 委员会回顾，应由缔约国证明对提交人根据《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。¹⁵

7.9 委员会认为，只允许在某些预定地点举行集会似乎不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准。委员会注意到，在本案中，缔约国和国家法院都没有解释为什么施加的限制是出于正当目的所必需的。¹⁶ 委员会认为，在本案的情况下，对提交人施加的限制虽然是以国内法为依据的，但就《公约》第十九条第三款而言是不合理的。在缔约国没有任何进一步解释的情况下，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条享有的权利受到了侵犯。

¹¹ 同上，第 36 段。

¹² 例如见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段；Belova 等人诉白俄罗斯，第 7.4 段。

¹³ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹⁴ 同上，第 34 段。

¹⁵ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹⁶ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 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，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。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。
