

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
2 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
2865/2016 号来文的意见* **

| | |
|------------|--|
| 来文提交人: | Svetlana Zavadskaya 等人(由律师 Roman Kisliak 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 1 月 21 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) |
| 意见的通过日期: | 2021 年 7 月 23 日 |
| 事由: | 当局拒绝批准举行集会; 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、公正审判、有效补救 |
| 《公约》条款: | 第二条、第十四条第一款、第十九条第二款和第二十一条 |
| 《任择议定书》条款: | 第二条、第三条和第五条第二款(丑)项 |

1. 来文提交人为 Svetlana Zavadskaya、Sergei Bakhun、Olga Zavadskaya、Valeriya Krasovskaya、Valentina Malysheva、Tamara Bakhun、Marina Koktysh 和 Roman Kisliak, 他们都是白俄罗斯国民, 分别出生于 1973 年、1976 年、1947 年、1982 年、1942 年、1949 年、1977 年和 1975 年。他们声称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十四条第一款、第十九条第二款和第二十一条(与第二条一

* 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·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、根提安·齐伯利。



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。

提交人陈述的事实

2.1 提交人指出, 明斯克市政当局两次拒绝批准他们举行抗议活动, 从而侵犯了他们的和平集会自由权和表达自由权。

2.2 第一次尝试是在 2008 年 4 月 21 日, 当时提交人请求明斯克市行政委员会批准他们于 2008 年 5 月 7 日在前内政部长 Yury Zakharenko 失踪周年之际举行抗议活动。大约 100 人将于下午 6 时至 8 时在明斯克 Oktyabrsk 广场举行和平抗议。该活动的目的是引起公众对白俄罗斯某些人员失踪事件的关注, 敦促当局对这些失踪事件进行有效调查, 并批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

2.3 2008 年 4 月 28 日, 根据公共活动管理法第 9(3)条, 明斯克市行政委员会拒绝批准抗议活动, 理由是拟议活动的地点距离地下通道和地铁站不到 200 米。

2.4 2008 年 5 月 26 日, 提交人就明斯克市行政委员会的决定向明斯克莫斯科区法院提出申诉, 声称该决定侵犯了《公约》第二十一条保障的和平集会自由权。

2.5 2008 年 6 月 20 日, 莫斯科区法院裁定明斯克市行政委员会的决定符合公共活动管理法的规定, 并驳回了上诉。

2.6 提交人就莫斯科区法院的裁决向明斯克市法院民事庭提出撤销原判上诉, 声称莫斯科区法院的裁决是非法的、不合理的, 侵犯了他们的公民权利。他们还声称, 由于法官驳回了他们的申请, 他们被剥夺了获得公正审理的权利。2008 年 7 月 31 日, 提交人的撤销原判上诉被驳回, 理由是没有根据。

2.7 第二次试图举行抗议活动是在 2008 年 6 月 18 日, 当时提交人请求明斯克市行政委员会批准他们于 2008 年 7 月 7 日在白俄罗斯摄影记者 Dmitry Alexandrovich Zavadsky 失踪周年之际举行抗议活动。该活动将于下午 7 时至 8 时在明斯克自由广场举行, 参加者约 50 人。这一事件的目的与其他计划中的抗议活动的目的相同(见第上文第 2.2 段)。

2.8 2008 年 6 月 30 日, 明斯克市行政委员会拒绝批准抗议活动, 理由是活动地点靠近明斯克市政厅, 会干扰周围地区的行人和车辆交通。

2.9 2008 年 7 月 29 日, 提交人就明斯克市行政委员会的决定向明斯克莫斯科区法院提出上诉, 声称该决定侵犯了《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。2008 年 12 月 11 日, 法院认定行政委员会的决定合法, 并驳回了上诉。

2.10 2008 年 12 月 22 日, 提交人就莫斯科区法院的裁决向明斯克市法院民事庭提出撤销原判上诉, 该上诉于 2009 年 1 月 22 日被驳回。

申诉

3.1 提交人声称, 国内当局拒绝批准举行这两次抗议活动相当于侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条一并解读)享有的权利。

3.2 提交人声称, 国家当局对他们行使集会自由权和表达自由权施加的限制, 对于保护国家安全、公共安全或公共秩序或保护公共健康或道德来说是不合理的,

对于保护他人的权利和自由也不是必要的。此外，国家当局无法证明，在距离地下通道和地铁站不到 200 米的地方，或在明斯克市政厅附近组织和平集会，是禁止举行抗议活动的合法和公平的理由。

3.3 提交人还声称他们受《公约》第十四条第一款保护的公正审理权收到了侵犯，因为他们称，国家法院受到明斯克市行政委员会的影响，因此不是独立的。他们还称，法院存有偏见，不合理地无视了提交人的请求。

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。它指出，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，2008 年 6 月 30 日，明斯克市行政委员会拒绝了提交人关于在 2008 年 7 月 7 日举行集会的请求，理由是活动地点靠近明斯克市政厅，会干扰周围地区的行人和车辆交通。

4.3 缔约国还指出，莫斯科地区法院和明斯克市法院民事庭根据 1997 年 12 月 30 日公共活动管理法第 9 条正确地驳回了提交人的上诉，根据该条，群众活动不能在距离公共机构，包括地方行政和管理当局、外交代表机构和领事馆不到 50 米的地方举行。缔约国指出，计划中的抗议活动准备在明斯克市政厅附近举行。

4.4 缔约国进一步指出，提交人没有根据监督复审程序就该决定向最高法院、检察官办公室或最高法院院长提出上诉，缔约国因此认为提交人提交来文违反了《任择议定书》第二条。

4.5 缔约国认为，鉴于提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，他们的申诉应被视为滥用《任择议定书》第三条规定的提交来文的权利。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2018 年 12 月 27 日，提交人指出，根据监督复审程序提出的上诉不构成有效的补救办法，他们认为缔约国在其意见中没有具体说明提交人没有用尽哪些有效的国内补救办法。

5.2 提交人提到了委员会关于用尽国内补救办法的判例，并指出这些补救办法必须是可获得的和有效的。提交人认为，缔约国必须详细说明提交人可利用哪些补救办法，并提供证据证明这种补救办法有可能有效。¹

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。

¹ 例如见，Torres Ramirez 诉乌拉圭，第 4/1977 号来文，第 5 段。

6.3 委员会注意到缔约国的意见，其中认为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为他们的监督复审要求没有得到总检察长或最高法院院长的审查。委员会回顾其判例，根据该判例，向检察官办公室提出监督复审请求，取决于检察官的酌处权，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有效补救办法。² 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。³ 在缔约国没有就本案提供进一步资料或解释的情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审查来文。委员会还注意到，来文是在用尽国内补救办法后五年内提交的，因此不能以迟交为由被视为构成滥用《任择议定书》第三条和议事规则第 99 条(c)项规定的提交来文的权利。

6.4 关于违反《公约》第十四条第一款的指控，提交人称被剥夺了收到公正审理的权利，因为法院受到明斯克市执行委员会的影响，无理无视提交人的请求，委员会认为这一指控含糊不清，定义宽泛，因此就可否受理而言证据不足。委员会认为，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

6.5 委员会还注意到提交人根据《公约》第十九和第二十一条(与第二条一并解读)提出的申诉。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 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，因为他们未获得组织和和平集会的许可，这些集会旨在提请公众注意白俄罗斯某些人员失踪事件，并敦促当局对这些失踪事件进行有效调查和批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。委员会还注意到，提交人声称，当局未能解释为什么对他们举行集会的权利施加限制是为了保护国家安全或公共安全、公共秩序、公共健康、道德或他人的权利和自由所必需的，正如《公约》第十九条第 3 款和第二十一条所要求的那样，因此提交人认为这些限制是非法的。

7.3 委员会注意到，提交人声称，明斯克市执行委员会拒绝允许他们举行和平集会，侵犯了他们受《公约》第二十一条保障的和平集会自由权。委员会回顾其第

² 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。

³ 见 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。

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。⁴

7.4 委员会还回顾, 《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。⁵ 《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。⁶ 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,⁷ 不得对这一权利施加任何限制, 除非是:(a) 依法施加的限制; 并且是(b) 在民主社会中保护国家安全或公共安全、公共秩序, 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, 则应当着眼于促进这一权利, 而非加诸不必要或不相称的限制。⁸ 因此, 缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的權利作出限制的理由。⁹

7.5 在本案中, 委员会必须考虑的是, 根据《公约》第二十一条规定的标准, 对提交人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, 提交人举行两次集会的申请被市政当局拒绝, 市政当局称, 这些计划的和平集会准备在地下通道和地铁站附近以及包括明斯克市政厅在内的公共机构附近举行, 因此会扰乱周围地区的行人和车辆交通。然而, 在这方面, 委员会注意到, 明斯克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》第二十一条规定的国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或导致他人的权利和自由得不到保护。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了任何替代措施。

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。鉴于缔约国没有对此作出任何补充解释, 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, 提交人声称他们的表达自由权受到非法限制, 因为他们未获得组织和和平集会以提出白俄罗斯人权问题的许可。因此, 委员会面临的问题是确定市政当局禁止提交人举行和平集会是否违反了《公约》第十九条, 这些机会的目的是提请公众注意白俄罗斯某些人员失踪事件, 并敦促当局对这些失踪事件进行有效调查和批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

⁴ 第37号一般性意见(2020年), 第55段。

⁵ 第34号一般性意见(2011年), 第2段。

⁶ 第37号一般性意见(2020年), 第6段。

⁷ 同上, 第22段。

⁸ 同上, 第36段。

⁹ 例如见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010), 第8.4段。

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。¹⁰ 《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、或公共卫生或风化。最后，对言论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。¹¹ 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而且相称的。¹²

7.9 委员会注意到，拒绝批准所要求的抗议活动依据的是公共活动管理法第 9 条，根据该条，群众活动不得在距离公共机构场所不到 50 米或距离地下通道和地铁站不到 200 米的地方举行。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。¹³ 委员会认为，在本案的情况下，对提交人施加的限制尽管以国内法为依据，但就《公约》第十九条第三款的目的而言是不合理的。在缔约国没有提供任何进一步资料或解释的情况下，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。

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

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。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。

¹⁰ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹¹ 同上，第 34 段。

¹² Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹³ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。