

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
17 May 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 2755/2016 号来文的意见* **

来文提交人: Yury Belsky (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 1 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 3 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2022 年 3 月 24 日

事由: 主管机构拒绝批准集会; 表达自由

程序性问题: 用尽国内补救办法

实质性问题: 公正审判; 集会自由; 表达自由

《公约》条款: 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、第三条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Yury Belsky, 白俄罗斯国民, 生于 1965 年。他说缔约国侵犯了他在《公约》第十四条第一款、第十九条第二款和第二十一条下的权利。《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。

* 委员会第一三四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 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、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。



提交人陈述的事实

2.1 2014 年 12 月 4 日，提交人向区警察局、波洛茨克中央医院和波洛茨克住房维修和公用事业委员会提出请求，以获得他们对于在计划于 2014 年 12 月 30 日举行的和平示威期间和之后提供服务的支持。这三个实体都出于若干原因拒绝提供服务。中央医院答复说，在群众活动期间提供付费医疗服务是由白俄罗斯部长会议的一项决议规定的，因此不可能提供这种服务；¹ 由于正在进行社区重建活动，波洛茨克住房维修和公用事业委员会拒绝了请求；而地区警察局则因计划举行庆祝新年和圣诞节的群众活动而予以拒绝。

2.2 2014 年 12 月 15 日，提交人向波洛茨克区执行委员会提出申请，要求获得授权，于 2014 年 12 月 30 日举行和平示威，收集签名，支持成立一个保护消费者权利的公共协会。² 和平示威计划在“Rodina”电影院附近举行，执行委员会以前曾将该地点确定为该市组织和平集会的特别指定地区。

2.3 2014 年 12 月 24 日，区执行委员会拒绝批准示威，因为提交人未能按照 2013 年 3 月 15 日“关于群体性事件”的第 167 号决定的要求，获得区警察局的相关支持，以确保安全和公共秩序，并获得波洛茨克中心医院的相关支持，以在示威期间提供医疗服务。

2.4 2015 年 1 月 15 日，提交人就区执行委员会的决定向波洛茨克区法院提出上诉称，白俄罗斯《宪法》及《公约》第十九和第二十一条所保障的他的表达自由与和平集会权受到了侵犯。2015 年 2 月 9 日，法院裁定执行委员会的决定符合《群体公共活动法》的规定，并驳回了上诉。

2.5 2015 年 3 月 9 日，提交人就波洛茨克地区法院的裁决向维捷布斯克地区法院提出翻案上诉，该上诉于 2015 年 4 月 9 日被驳回。

2.6 提交人根据监督复审程序于 2015 年 7 月 9 日向维捷布斯克地区法院院长以及于 2015 年 9 月 16 日向最高法院院长提出的进一步上诉分别于 2015 年 8 月 3 日和 11 月 2 日被驳回。

2.7 提交人称，他已经用尽所有可用和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，他的表达自由和集会自由权受到限制，违反了《公约》第十九条第二款和第二十一条，因为他被拒绝批准组织和平示威，收集签名，支持建立保护消费者权利的公共协会。

3.2 提交人还声称存在违反《公约》第十四条第一款的情况，他指出，法院不公正、有偏见、没有权限，法院的决定受到行政部门的影响，违反了白俄罗斯的国际义务。

3.3 提交人请委员会建议缔约国使其关于表达自由与和平集会自由的立法，符合《公约》第十九条和第二十一条规定的国际标准；防止今后发生类似侵权行为；向提交人提供充分的经济和精神赔偿。

¹ 参阅 2009 年 2 月 15 日“关于国家医疗机构提供有偿服务事宜”的第 182 号决议。

² 提交人说，波洛茨克市执行委员会早些时候已拒绝为这样一个公共协会登记。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2016 年 8 月 10 日的普通照会中提交了关于可否受理和实质问题的意见，并指出，2016 年 12 月 24 日，波洛茨克区执行委员会拒绝了提交人举行示威的请求，因为他没有遵守《群体活动法》关于举行公共活动的规定。在这方面，缔约国注意到，提交人未能提交与相关城市服务提供商分别签订的合同，以确保在活动期间的医疗服务和活动后的场所清洁。缔约国解释说，城市服务提供商由于参与与新年和圣诞节庆祝活动有关的活动，无法提供各自的服务。

4.2 缔约国指出，国家立法中关于和平集会权和表达自由的规定符合白俄罗斯《宪法》，与《公约》第十九条和第二十一条不相抵触，这两条允许每个国家在民主社会中，为了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，对人的权利和自由施加必要限制。

4.3 缔约国还指出，2015 年 2 月 9 日，波洛茨克区法院维持了区执行委员会的决定，4 月 9 日，维捷布斯克地区法院也驳回了提交人对该决定的上诉。提交人根据监督复审程序提出的进一步上诉也被驳回。

4.4 关于来文可否受理问题，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检察官办公室提出监督复审上诉。

4.5 最后，在评论监督复审程序的有效性时，缔约国指出，2016 年上半年，在根据监督复审程序提出的 984 项上诉中，最高法院批准了 111 项上诉的复审。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2016 年 12 月 9 日，提交人参照委员会的判例指出，对他的集会自由施加的限制是基于国内法的规定，其中包括从三个不同的行政部门获得三份单独的书面承诺的繁琐要求，这可能使提交人的示威权变得虚幻不实。³

5.2 提交人进一步援引委员会通过的意见，其中回顾，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。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标准。⁴

5.3 关于缔约国对监督复审的意见，提交人指出，他就这些程序下的决定向白俄罗斯最高法院院长提出了上诉，但上诉被一名副院长驳回。在这方面，他辩称，缔约国未能解释应向五位副院长中的哪一位提出要求，上诉才能得到院长的审查。提交人认为，在缔约国没有就此作出任何解释的情况下，他认为监督复审程序不是一种有效的补救办法。

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。

³ 参见 *Poliakov* 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.3 段。

⁴ 参见 *Sekerko* 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 9.6 段。

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,缔约国辩称,提交人没有要求最高法院院长或检察长办公室对国内法院的裁决进行监督复审。在这方面,委员会认为,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。委员会还注意到提交人辩称,他确实根据监督复审程序,向维捷布斯克地区法院院长、白俄罗斯最高法院院长就那些裁决提出了上诉,但没有成功,提交人还提供了这方面的所有相关材料。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,要求复审已经生效的法院判决,是一种特殊的补救办法,因此,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。⁵ 委员会注意到,在本案中,提交人已经用尽了所有可用的国内补救办法,包括构成监督复审程序的补救办法,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,提交人声称他根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到侵犯,因为国内法院不公正,有偏见,没有权限,其裁决受到行政部门的影响。然而,在档案中没有这方面的任何其他相关资料的情况下,委员会认为,就可否受理而言,提交人未能充分证实这项申诉。因此,委员会得出结论认为,根据《任择议定书》第二条,来文的这一部分不可受理。

6.5 委员会最后指出,提交人提交的其他申诉提出了《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,他的表达自由和集会自由权受到限制,违反了《公约》第十九条第二款和第二十一条,因为他被拒绝批准组织和和平示威,收集签名,支持建立保护消费者权利的公共协会。委员会认为,需处理的问题是,确定波洛茨克区执行委员会禁止提交人举行公共示威是否构成对他在《公约》第十九条和第二十一条下的权利的侵犯。

7.3 委员会注意到,提交人声称,他的和平集会自由权受到非法限制,因为他没有获得举行和平示威以收集签名支持建立保护消费者权利公共协会所需的一切服务和授权。因此,委员会要审议的问题是,确定地区行政当局禁止提交人举行具有这种明确目的的和平集会是否违反了《公约》第二十一条。

⁵ 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。

7.4 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)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。⁶ 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、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,要求参与者或组织者安排或分摊与和平集会有关的警务、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

7.5 委员会进一步回顾,《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。《公约》第二十一条保护和和平集会,无论在哪里举行:室外、室内和网上;公共和私人空间;或者它们的组合。这种集会可以采取多种形式,包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。它们受到第二十一条的保护,无论是在固定地点举行,如固定地点示威,还是流动的,如游行或游行示威。⁸ 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。⁹ 对于这一权利,不得加以任何限制,除非(a) 相关限制符合法律,而且(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。¹⁰ 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。¹¹

7.6 在本案中,委员会必须考虑,对提交人的和平集会权施加的限制——尽管和平示威计划在一个地点附近举行,而该地点以前曾被市执行委员会确定为该市专门指定的组织和和平集会的地区——根据《公约》第二十一条第二句所列的任何标准是否都是合理的。根据档案中的现有资料,提交人举行和平示威的申请被拒绝,因为提交人没有提交与有关城市服务提供商签订的合同,以确保在示威期间提供医疗服务,并在示威结束后清理示威地点。在这方面,委员会注意到,波洛茨克区执行委员会和国内法院都没有提供任何理由或解释,说明提交人的抗议实际上会如何违反《公约》第二十一条规定的国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保护他人的权利和自由等利益。缔约国也未说明为便利提交人行使第二十一条规定之权利而采取的任何替代措施。

7.7 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。¹²

⁶ 第 55 段。

⁷ 第 37 号一般性意见(2020 年),第 64 段。

⁸ 同上,第 6 段。

⁹ 同上,第 22 段。

¹⁰ 同上,第 36 段。

¹¹ 见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010),第 8.4 段。

¹² 例见 Popova 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/122/D/2217/2012),第 8 段; Malei 诉白俄罗斯(CCPR/C/129/D/2404/2014),第 9.7 段; Sadykov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/129/D/2456/2014),第 8 段; Tolchina 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/132/D/2857/2016),第 7.6 段; Zavadskaya 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/132/D/2865/2016),第 7.6 段。

7.8 委员会还注意到，提交人声称，他的表达自由权受到非法限制，因为他未被批准举行和平示威以收集签名支持建立保护消费者权益公共协会。因此，委员会要审议的问题是，确定地区行政当局禁止提交人举行具有这种明确目的的和平集会是否违反了《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。¹³ 委员会指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传播信息和思想的自由施加某些限制，但此种限制仅限于法律规定的范围，而且必须是为(a) 尊重他人的权利和名誉或(b) 保护国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德所必需的。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，缔约国有责任证明对提交人根据《公约》第十九条享有权利的限制是必要和相称的。¹⁵

7.10 委员会注意到，将示威活动限制在某些事先确定的地点似乎不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准。在本案中，和平示威计划在“Rodina”电影院附近举行，执行委员会以前曾将该地点确定为该市组织和和平集会的特别指定地区(上文第 2.2 段)。然而，尽管如此，区执行委员会仍拒绝批准示威，因为提交人未能从城市服务提供商那里获得相关支持(上文第 2.3 段)。委员会注意到，缔约国和国家法院都没有解释为什么施加的限制是出于合法目的所必需的，是可能实现相关保护功能的措施中侵入性最小的，并且与所保护的利益相称。¹⁶ 委员会认为，在本案的情况下，对提交人实施的限制虽然基于国内法，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信息或解释的情况下，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. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款行事，认为所掌握的事实表明，缔约国侵犯了提交人在《公约》第十九条和第二十一条之下的权利。

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适当赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的违约行为。关于这一点，委员会指出，它在以前的一些来文中处理了关于缔约国相同法律和做法的类似案件，因此，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。

¹³ 第 2 段。

¹⁴ 第 34 号一般性意见(2011 年)，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。