

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
18 November 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
2847/2016 号来文的意见* **

来文提交人: Vitaliy Gulyak(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 3 月 12 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 8 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: 拒绝批准公众集会; 因未经批准举行单人纠察抗议被处以罚款

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 Vitaliy Gulyak, 白俄罗斯国民, 1983 年出生。据他称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条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。提交人未由律师代理。

* 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本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·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 提交人指出，沃尔科维斯克市当局两次拒绝批准他举行公共活动，此后他未经批准举行了单人纠察抗议，因违反举行公共活动的既定程序被判犯有行政过失。

提交人请求批准举行公共活动的相关情况

2.2 2014年1月9日，提交人请求沃尔科维斯克区执行委员会批准计划于2014年1月25日中午12时至下午3时在城市公园举行街头游行。游行的目的是支持乌克兰融入欧洲。

2.3 2014年1月17日，执行委员会拒绝批准这次游行，理由是现行法律并未规定可在公园里举行街头游行。委员会特别指出，《公共活动法》第2条将街头游行界定为一群公民有组织地沿街道、林荫道、大道或广场开展大规模群众运动；因此，城市公园不能作为街头游行的场所。

2.4 2014年1月27日，提交人请求执行委员会批准计划于2014年2月19日中午12时至下午6时在城市公园举行纠察抗议，参与者不超过10人。抗议的目的是声援乌克兰人民希望在自由国家生活的愿望，反对谋杀、暴力和残暴行径。

2.5 2014年2月10日，执行委员会驳回了这一请求，理由是提交人没有遵守《公共活动法》的要求，没有在申请中详细列明将为确保活动期间的公共秩序、安全、医疗服务以及活动结束后的场地清理而采取的措施。

2.6 提交人就执行委员会2014年1月17日和2月10日驳回申请的做法向沃尔科维斯克区法院提出质疑，称该委员会侵犯了他的表达自由权与和平集会权，而这两项权利是受到《白俄罗斯宪法》和《公约》第十九条和第二十一条保障的。

2.7 2014年3月19日，区法院驳回申诉，认为受质疑的决定符合国内立法的相关规定。

2.8 提交人向格罗德诺州法院提出撤销原判的上诉，此项上诉于2014年5月12日被驳回。他又通过监督复审程序向格罗德诺州法院院长提出上诉。上诉于2014年7月12日被驳回。提交人又向白俄罗斯最高法院院长提出监督复审上诉。2014年12月12日，最高法院副院长以没有根据为由驳回了他的上诉。

提交人参加单人纠察抗议

2.9 2014年3月13日下午5时左右，提交人站在沃尔科维斯克的一个公共广场上，手举乌克兰国旗和海报，抗议俄罗斯在乌克兰部署军队。提交人称，他没有向市当局申请批准该项活动，因为当局已两次拒绝他先前的申请。

2.10 事发后的某一天，提交人被指控违反了举行公共活动的既定程序，根据《行政过失法》第23.34(1)条，这是一项行政过失，因为他举行单人纠察抗议没有事先获得市当局的批准。2014年3月17日，区法院裁定提交人犯有被指控的罪行，责令他支付130万白俄罗斯卢布的行政罚款。¹

¹ 当时约相当于130美元。

2.11 提交人就地方法院的裁决向格罗德诺州法院提出异议，诉称对举行单人纠察抗议处以行政罚款构成了对表达自由权和集会自由权的不必要限制，因为他的行动并未对国家安全、公共秩序、卫生和道德或他人的权利和利益构成任何威胁。2014年4月10日，州法院驳回上诉，维持区法院的裁决。提交人又向格罗德诺州法院院长提出上诉。此项上诉于2014年5月29日被驳回。他随后又向白俄罗斯最高法院院长提出上诉。此项上诉于2014年10月29日被最高法院副院长驳回。

2.12 提交人称，他已用尽所有可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人诉称，由于当局拒绝批准他组织和平集会，并因他举行和平单人纠察抗议而对他处以罚款，他的表达自由权和集会自由权受到了限制，这违反了《公约》第十九条第二款和第二十一条。他认为，对他的权利施加限制是不必要的，并指出，在他的案件中，市有关部门和法院都没有考虑对他的权利施加限制是否是出于维护国家安全或公共安全、公共秩序或保护公共卫生或风化的正当理由，是否是保护他人的权利和自由所必需的。他辩称，国内法院在审理他的案件时完全以国内法为依据，而无视他的申诉，即对他施加的限制不符合他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

3.2 提交人请委员会认定，存在违反《公约》第十九条和第二十一条的情况，并请委员会建议缔约国使其国内立法符合有关和平集会和表达自由的国际标准。

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6日的普通照会中，提交了关于可否受理和实质问题的意见，其中指出，关于来文可否受理问题，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为他没有通过监督复审程序就其案件的裁决向检察官办公室提出上诉，白俄罗斯最高法院院长也从未审查过他的案件。

4.2 缔约国还辩称，提交人关于与群众活动相关的国内立法不符合国际标准的指控没有事实依据。在这方面，缔约国指出，关于和平集会和表达自由权的国内立法规定旨在为行使宪法权利和自由创造条件，并确保群众活动期间的公共安全和秩序；这些规定与《公约》第十九条和第二十一条并不矛盾，这两条允许各国为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德、或保护他人的权利和自由所必要，对这些权利和自由施加限制。

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 2018年12月27日，提交人提交了评论，指出监督复审程序并不构成有效的国内补救办法，因为该程序不需要重新审查案件；其结果完全由审案检察官或法官斟酌决定。此外，诉诸监督复审程序需要支付法庭费用，构成了额外的障碍。提交人在提到他的案件的具体情况时指出，他根据监督复审程序就受质疑的裁决向格罗德诺州法院和白俄罗斯最高法院提出了上诉。他的两项监督复审上诉均被驳回。

5.2 至于缔约国称国内立法的相关规定符合《公约》第十九条和第二十一条，提交人指出，缔约国在其意见中未能证实国内当局在该案的特定情况下对他的权利施加的限制是必要的。

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论点，即提交人没有寻求检察官办公室或白俄罗斯最高法院院长对其案件中受质疑的裁决进行监督复审。然而，委员会注意到，提交人的论点得到了案卷材料的证实，即他确实根据监督复审程序就其案件的裁决向格罗德诺州法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出了上诉，但上诉未获成功。在这种情况下，委员会认为，就已经生效且法官有酌处权的法院裁决向法院院长提出监督复审申请是一种特殊的补救办法，缔约国必须表明，在本案情况下，有合理理由认为，这种申请会获得有效补救。委员会还回顾其判例，即向检察官办公室提出检察官有酌处权的监督复审申请，要求对已经生效的法院裁决进行复审，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。² 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 委员会还注意到，提交人称，由于他因未经批准举行纠察抗议而被处以罚款，他根据《公约》第二十一条享有的集会自由权受到任意限制。在这方面，委员会注意到，提交人是唯一参加抗议的人。第二十一条所保护的集会的概念意味着加入聚集的人不止一个，但是单人抗议者根据《公约》，例如第十九条，享有类似保护。³ 委员会认为，提交人没有提出足够的证据证明，确实发生了第二十一条意义上的集会。因此，在本案情况下，委员会认为，提交人未能为受理目的充分证实这一具体申诉，根据《任择议定书》第二条，宣布来文的这一部分不可受理。⁴

6.5 关于提交人根据《公约》第十九条第二款提出的申诉，即他因未经批准举行纠察抗议而受到行政处罚，以及根据《公约》第十九条第二款和第二十一条提出

² Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段；Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

³ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 13 段。

⁴ Coleman 诉澳大利亚案(CCPR/C/87/D/1157/2003)，第 6.4 段；Levinov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/117/D/2082/2011)，第 7.7 段；Levinov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1867/2009、1936/2010、1975/2010、1977-1981/2010 和 2010/2010)，第 9.7 段；Levinov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/123/D/2235/2013)，第 5.7 段。

的申诉，即缔约国当局拒绝批准他举行和平集会，委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了上述申诉，因此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，提交人称他的表达自由权和集会自由权受到了限制，这违反了《公约》第十九条第二款和第二十一条，因为当局拒绝批准他组织和平集会，即组织一次街头游行和纠察抗议，以支持乌克兰融入欧洲，声援乌克兰人民希望在一个自由国家生活的愿望、反对谋杀、暴力和残暴行径。委员会还注意到，提交人根据《公约》第十九条第二款称，他的表达自由权受到了不必要的限制，因为他因参加旨在抗议俄罗斯在乌克兰部署军队的单人纠察抗议而被处以行政罚款。委员会还注意到，提交人称，当局没有解释为什么，根据《公约》第十九条第三款和第二十一条第二句的要求，对其权利施加限制对于维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生、道德或他人的权利和自由而言是必要的。

7.3 委员会注意到，提交人称，由于沃尔科维斯克市当局毫无理由地拒绝批准他举行和平集会，他根据《公约》第二十一条享有的权利遭到了侵犯。因此，委员会需处理的问题是，确定市当局禁止提交人举行和平集会是否构成违反《公约》第二十一条的行为。

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。⁵ 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。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。⁶

7.5 委员会进一步回顾指出，《公约》第二十一条所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，无论集会发生在什么地点：是在户外、在室内还是在线上，是在公共场所、在私人场所还是在混合场所。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。⁷ 集会的组织者一般有权选择在目标受众视听范围内的某个地点举行集会，⁸ 不允许对这一权利施加任何限制，除非(a) 是依法施加的；并且(b) 为民主社会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保护他人的权利和自由所必要。当缔约国为兼顾个人集会权和上述普遍关注的利益而施加限制时，应遵循便利权利这一目标，而不是寻求对权利施加不必要和

⁵ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 段。

⁶ 同上，第 64 段。

⁷ 同上，第 6 段。

⁸ 同上，第 22 段。

不相称的限制。⁹ 因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的权利施加限制的理由。¹⁰

7.6 在本案中，委员会必须审议，根据《公约》第二十一条第二句规定的标准，缔约国对提交人的和平集会权施加限制是否有正当理由。根据现有案卷资料，提交人向市当局提交的举行街头游行和纠察抗议的申请均被拒绝，理由分别是：根据《公共活动法》相关规定，提交人为街头游行选择的地点，即城市公园，是不被允许的；提交人未能提供资料说明，采取了哪些措施来确保活动期间的公共秩序、安全和医疗服务以及活动结束后场地清理。在这方面，委员会注意到，执行委员会和国内法院都没有提供任何理由或解释，说明提交人的公共活动在实践中会如何影响按《公约》第二十一条规定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保护他人的权利和自由。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。

7.7 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。¹¹

7.8 委员会还注意到，提交人称，鉴于他为表达意见申请举行和平集会拒，之后又因未经批准举行单人纠察抗议而受到惩罚，他的表达自由权受到了限制，这违反了《公约》第十九条第二款。因此，委员会需处理的问题是，根据《公约》第十九条第三款规定的标准，确定缔约国对提交人的表达自由施加限制是否有正当理由。

7.9 委员会回顾关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中特别指出，表达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。¹² 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，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(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。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。¹³ 委员会回顾指出，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。¹⁴

7.10 委员会认为，在本案中，由于提交人没有事先获得地方当局的批准而对其和平纠察抗议进行制裁，特别是对提交人处以罚款，令人严重怀疑缔约国对提交人受《公约》第十九条保护的权利施加的限制是否必要和相称。委员会还注意到，国内当局拒绝批准提交人为表达意见举行和平集会，将公共集会限制在某些预先确定的地点，似乎不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准。在

⁹ 同上，第 36 段。

¹⁰ Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

¹¹ 例如，见 Malei 诉白俄罗斯案(CCPR/C/129/D/2404/2014)，第 9.7 段；Tolchina 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/132/D/2857/2016)，第 7.6 段；Zavadskaya 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/132/D/2865/2016)，第 7.6 段；Popova 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/122/D/2217/2012)，第 7.6 段；和 Sadykov 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/129/D/2456/2014)，第 7.7 段。

¹² 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹³ 同上，第 34 段。

¹⁴ Androsenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

本案中，街头游行与和平纠察抗议都计划在城市公园举行。然而，执行委员会拒绝批准街头游行，理由是公园不得作为街头游行的场所，因为《公共活动法》相关条款中没有相关规定(上文第 2.3 段)。关于纠察抗议，执行委员会拒绝批准的理由是，提交人未能列明为确保活动期间的公共秩序、安全、医疗服务以及活动结束后场地清理而采取的措施(上文第 2.5 段)。委员会还注意到，缔约国没有按照《公约》第十九条第三款的要求援引任何具体理由来支持对提交人施加限制的必要性。¹⁵ 缔约国也没有证明所选择措施的性质是侵犯性最小的，或与要保护的利益相称。委员会认为，在本案情况下，对提交人施加的处罚和限制虽然以国内法为依据，但根据《公约》第十九条第三款规定的条件，是没有正当理由的。鉴于缔约国没有提供任何进一步资料或解释，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遭到了侵犯。

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，采取适当步骤向提交人提供适当补偿，包括偿还罚款数额和提交人发生的任何法律费用。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，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。

¹⁵ 例如，见 *Zalesskaya* 诉白俄罗斯案(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。