

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
3 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
2857/2016 号来文的意见* **

来文提交人: Ekaterina Tolchina 等人(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 3 月 25 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 16 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; 有效补救措施

《公约》条款: 第十九条、第二十一条及第二条第二款和第三款

《任择议定书》条款: 第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人系 Ekaterina Tolchina、Zinaida Shumilina、Vladimir Katsora、Viktor Kozlov、Anatoly Poplavnyi、Eduard Neliubovich、Leonid Sudalenko、Andrey Tolchin、Vladimir Nepomnyashchikh 和 Vladimir Shitikov, 均为白俄罗斯国民, 分别出生于 1975 年、1952 年、1957 年、1949 年、1958 年、1962 年、1966 年、1959 年、1952 年和 1946 年。他们声称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第

* 委员会第一三二届会议(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。



十九和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利。《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。

提交人陈述的事实

2.1 2014 年 6 月 25 日, 提交人请戈梅利市执行委员会批准 2014 年 7 月 27 日在戈梅利的 18 个不同地点举行和平集会: Dashenjka 商店(Minskaya 街 42a 号)附近; 戈梅利百货商店(Sovetskaya 街 60 号)附近; 和平电影院(Ilyich 街 51b 号)附近; N2 中学(Ilyich 街 53 号)附近; 溜冰场(Mazurova 街 110 号)附近; Prudkovskiy 市场(Kamenshchikova 街 3 号)附近; 起义广场; 先驱者广场上的安德烈·葛罗米柯雕塑旁; Hippo 超市(Kosarev 街 18 号)附近; Pyaterochka 百货商店(Rechitskiy 大道 65 号)附近; Mart Inn 商店(Barykin 街 143 号)附近; 十月电影院(Barykin 街 127 号)附近; Chernomorskiy 商店(Chernomorskiy 街 13 号)附近; 帕维尔·苏霍伊国立技术大学(Barykin 街)附近; 白俄罗斯银行支行(Zhukov 街 40a 号)附近; Rodnaya Storona 商店(10 月 22 日大道)附近; 戈梅利主要医疗中心(Bochkin 街 182A 号)附近; Chernomorskiy 市场(Chernomorskiy 街)附近。集会的目的是声援乌克兰人民争取独立的愿望。

2.2 2014 年 7 月 17 日, 戈梅利市执行委员会拒绝批准示威, 理由如下: (a)建议举行示威的地点不在其 2013 年 8 月 15 日关于戈梅利群众活动的第 775 号决定所列的举行此类活动的地点之列; (b)提交人未能提交与各城市服务提供商的合同, 以确保在活动期间提供医疗服务并在活动结束后清理场地。

2.3 2014 年 7 月 21 日, 提交人就戈梅利市执行委员会的决定向戈梅利中央区法院提出上诉, 声称他们受到白俄罗斯《宪法》及《公约》第十九和第二十一条保障的表达自由权与和平集会自由权受到侵犯。2014 年 9 月 22 日, 法院裁定执行委员会的决定符合公共活动法的规定, 驳回了上诉。

2.4 提交人就戈梅利中央区法院的裁决向戈梅利州法院提出了撤销原判的上诉, 但于 2014 年 10 月 28 日被驳回。

2.5 提交人根据监督复审程序又于 2015 年 9 月 2 日向戈梅利州法院院长、2015 年 10 月 10 日向最高法院院长提出上诉, 但分别于 2015 年 10 月 6 日和 11 月 25 日被驳回。

2.6 提交人还向总检察长办公室提出了监督复审申请, 但分别于 2016 年 1 月 20 日和 2016 年 3 月 11 日被戈梅利州总检察长和白俄罗斯副总检察长驳回。

申诉

3.1 提交人声称, 国内当局拒绝批准举行和平集会, 构成了侵犯他们根据《公约》第十九和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利。

3.2 提交人声称, 戈梅利市执行委员会和法院均未审议根据第 775 号决定对其权利施加的限制是不是出于保护国家安全、公共安全、公共秩序、公共卫生或道德的理由, 或这些限制是不是保护他人权利和自由所必需的。他们指称, 第 775 号决定将在戈梅利举行的所有公共活动限制在唯一一个偏僻的地点, 并要求事先与城市服务提供商签订合同, 不必要地限制了《公约》第十九和第二十一条所保障的权利的精髓。

3.3 提交人坚称，缔约国批准《公约》，即意味着根据第二条承诺尊重和确保《公约》列出的所有单项权利，并承诺通过必要的法律或采取必要的措施，落实《公约》承认的权利。提交人声称，由于公共活动法的规定含糊不清，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。例如，该法第9条赋予地方执行委员会负责人指定某些特定区域举办和平集会而不必说明理由的权利。

3.4 有鉴于此，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执行委员会第775号决定符合《公约》第十九和第二十一条规定的国际标准。

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13日的普通照会中，提交了关于可否受理和实质问题的意见。缔约国指出，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，戈梅利市执行委员会拒绝了提交人提出的于2014年7月27日在不同地点举行集会的请求，因为他们没有遵守1997年12月30日公共活动法以及戈梅利市执行委员会2013年8月15日关于在戈梅利举行公共活动的第775号决定的某些规定。

4.3 戈梅利中央区法院维持了戈梅利市执行委员会的决定。随后提交人的上诉被戈梅利州法院驳回。后又根据监督复审程序提出的上诉也被驳回。

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，以确保在活动期间提供医疗服务并在活动结束后清理场地。

4.5 缔约国认定，由于提交人根据监督复审程序提出的请求没有得到总检察长或最高法院院长的审查，因此没有用尽所有可用的国内补救办法。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017年5月10日，提交人指出，根据监督复审程序提出上诉并不构成有效补救，因为上诉由检察官或法官酌情处置，不涉及对案情实质的审议。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和总检察长提出上诉，但没有成功。

5.2 关于缔约国就有关法律规定发表的意见，提交人提请委员会注意，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。¹ 提交人指出，缔约国也没有遵守本委员会呼吁白俄罗斯审查国家立法并使之符合其义务的《意见》。

¹ 提交人提及通过法律实现民主欧洲委员会以及欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室的分析。

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暗示提交人没有用尽可用的国内补救办法，因为他们要求监督复审的申诉没有得到总检察长或最高法院院长的审查。委员会还注意到提交人称，他们确实根据监督复审程序就法院对其案件的裁决向最高法院院长和总检察长提出了上诉，但未果。在这方面，委员会回顾其判例，根据判例，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 鉴于缔约国在本案中没有提供更多信息或解释，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求不妨碍委员会审查本来文。

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，不得结合《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。⁴ 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在第十九和第二十一条之下的权利受到侵犯，而且委员会并不认为，审查缔约国是否违反了与第十九和第二十一条一并解读的《公约》第二条第二款规定的一般义务，与审查是否侵犯了提交人在第十九和第二十一条之下的权利存在区别。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根据《公约》第十九和第二十一条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉。由于案卷中没有任何进一步的相关资料，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。

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。

⁴ 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。

6.6 总之，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之下的问题，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》第十九和第二十一条，因为他们被剥夺了组织和和平集会以支持乌克兰人民争取独立的权利。委员会还注意到，提交人声称，当局没有按照《公约》第十九条第三款和第二十一条的要求，解释为何对他们举行集会的权利施加限制是保护国家安全或公共安全、公共秩序、公共卫生、道德或他人的权利和自由所必需的，因此认为这些限制非法。

7.3 委员会注意到，提交人声称，他们受《公约》第二十一条保障的和平集会自由权受到侵犯，因为戈梅利市执行委员会拒绝允许他们举行和平集会。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。不应将和平集会转移到偏远地区，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。⁵ 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。⁶

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。⁷ 《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、室内和网上；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。⁸ 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，⁹ 不得对这一权利施加任何限制，除非是：(a) 依法施加的限制；(b) 在民主社会中是为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

⁵ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 段。

⁶ 同上，第 64 段。

⁷ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

⁸ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 6 段。

⁹ 同上，第 22 段。

不相称的限制。¹⁰ 因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条所保护的權利施加限制的理由。¹¹

7.5 在本案中，委员会必须审议的是，根据《公约》第二十一条所列标准，对提交人的集会自由权施加的限制是否合理。根据案卷中的现有资料，提交人举行和平集会的申请被拒绝，因为所选地点不符合市行政当局指定的唯一地点，且提交人未能提交与有关城市服务提供商签订的合同，以确保在活动期间提供医疗服务并在活动结束后清理场地。在这方面，委员会注意到，戈梅利市执行委员会和国内法院都没有提供任何理由或解释，说明提交人的抗议在实践中将会如何不符合《公约》第二十一条规定的保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之目的。缔约国也没有表明采取了任何替代措施来便利提交人行使第二十一条规定的权利。

7.6 委员会指出，它曾在以往若干来文中处理过类似案件，涉及缔约国相同的法律和做法。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，因为当局拒绝批准他们举行和平集会，公开声援乌克兰人民争取独立的愿望。因此委员会需处理的问题是，确定市政当局对提交人施加的禁令是否构成违反《公约》第十九条的行为。

7.8 委员会回顾其第 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。¹² 《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。¹³ 委员会回顾指出，缔约国有义务证明对提交人根据《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

7.9 委员会注意到，仅允许在某些事先指定的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。在本案中，委员会注意到，缔约国和国家法院均未解释为何施加的限制是出于正当目的所必需的。¹⁵ 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。在缔约国没有提供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》第十九和第二十一条享有的权利。

¹⁰ 同上，第 36 段。

¹¹ 例见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 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(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹⁵ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。

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补偿。因此, 除其他外, 缔约国有义务向提交人提供充分赔偿。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。关于这一点, 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。