



## 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  
2330/2014 号来文的意见\*\*\*

|            |  |
|------------|--|
| 来文提交人:     | Svetlana Goldade (无律师代理)                                   |
| 据称受害人:     | 提交人、Anatoly Poplavny 和 Leonid Sudalenko                    |
| 所涉缔约国:     | 白俄罗斯   |
| 来文日期:      | 2013 年 4 月 11 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<br>2014 年 1 月 10 日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 意见通过日期:    | 2020 年 11 月 6 日  |
| 事由:        | 因参与和平集会而受到惩处   |
| 程序性问题:     | 用尽国内补救办法   |
| 实质性问题:     | 表达自由; 集会自由   |
| 《公约》条款:    | 第十九条和第二十一条(单独解读以及与第二条第<br>二和第三款一并解读)                       |
| 《任择议定书》条款: | 第二条和第五条第二款(丑)项   |

\* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 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、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、大卫·摩尔、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、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。



1. 来文提交人是 Svetlana Goldade, 系白俄罗斯公民, 1946 年出生。她代表自己以及代表 Anatoly Poplavny(1958 年出生)和 Leonid Sudalenko(1966 年出生)提交来文, 两人均为白俄罗斯公民。她声称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(单独解读以及与第二条第二和第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人无律师代理。

### 提交人陈述的事实

2.1 2012 年 7 月 10 日, 提交人和另两名据称受害人向戈梅利市执行委员会申请于 2012 年 8 月 4 日在戈梅利百货商店附近的广场上举行示威, 以抗议对人权维护者 Aleksander Belyatsky 和其他几名政治活动人士的刑事起诉。该市约有 50 万居民, 市执行委员会是地方市政当局。

2.2 2012 年 7 月 19 日, 执行委员会拒绝准许示威, 理由是提交人和其他据称受害人不符合执行委员会 2008 年 4 月 2 日关于戈梅利市群众活动的第 299 号决定的要求。该决定要求组织者仅能在一处偏远地点举行公共活动, 还要求在活动之前与当地警方签订服务合同, 由警方在活动期间维护公共秩序和安全; 与当地医院签订服务合同, 由医院的医务人员在现场处理医疗紧急情况; 与当地道路养护单位签订服务合同, 由该单位负责活动之后的清理。提交人称, 申请被拒绝是由于计划的示威地点并非执行委员会指定的固定地点, 并且提交人和其他据称受害人没有在计划的活动之前签订警务、医疗或清洁服务合同。

2.3 2012 年 7 月 31 日, 提交人和其他据称受害人就执行委员会的决定向戈梅利中央区法院提出上诉。2012 年 8 月 23 日, 戈梅利中央区法院驳回了几人的上诉, 认定执行委员会的决定合法。

2.4 某日(日期不明), 提交人和其他据称受害人向戈梅利州法院提出了撤消原判上诉, 上诉于 2012 年 10 月 4 日被驳回。某日(日期不明), 几人向戈梅利州法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出请求, 要求对戈梅利中央区法院的裁决进行监督复审。两家法院分别于 2013 年 1 月 21 日和 2013 年 3 月 18 日驳回了他们的请求。

2.5 提交人称, 她已经用尽了所有可用的有效国内补救。她提及人权事务委员会的判例, 并指出, 她没有向总检察长办公室提出监督复审申请是由于这不构成有效的国内补救办法。<sup>1</sup>

### 申诉

3.1 提交人称, 戈梅利市执行委员会 2008 年 4 月 2 日关于戈梅利市群众活动的第 299 号决定规定, 公共活动的组织者必须与当地警方、当地医务人员和当地道路养护单位签订服务合同, 同时指定居民 50 万的戈梅利市所有公共活动在同一偏远地点举行, 这种做法不当地限制了了她和其他据称受害人的表达自由权与和平集会权。她还称, 当局和法院未说明限制他们权利的合理目的, 她认为, 地方当局禁止和平集会并非保障国家安全、公共秩序、或公共卫生或风化或者尊重他人权利和自由所必要。因此, 缔约国侵犯了她和其他据称受害人根据《公约》第十九条和第二十一条(单独解读以及与第二条第二和第三款一并解读)享有的权利。

<sup>1</sup> Tulzhenkova 诉白俄罗斯 (CCPR/C/103/D/1838/2008)。

3.2 提交人提及 Schumilin 诉白俄罗斯案中委员会的意见，其中委员会请缔约国审查其立法，特别是《公共活动法》及其适用情况，以确保其符合《公约》第十九条的要求，并认为白俄罗斯仍未执行这一建议。<sup>2</sup>

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2015 年 3 月 26 日的普通照会中提交了关于来文可否受理的意见。缔约国指出，该国承认委员会有权接受并审查该国管辖下的声称《公约》权利受到侵犯的个人的来文，但不承认委员会有权审查代表据称受害人的第三方提交的来文。缔约国认为，《任择议定书》第一条没有授权来文提交人代表来文中提及的其他受害人的利益。

4.2 提交人称，她已按照《任择议定书》第二条的要求用尽所有可用的国内补救办法。缔约国认为，《任择议定书》不包含国内补救办法“有效”这一条件，因此必须先用尽所有可用的国内补救办法，再向委员会提交来文。

4.3 缔约国称，登记本来文违反了《任择议定书》条款，因此该国将不再就来文予以合作。

### 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 5 月 14 日的信函中提交了对缔约国关于可否受理的意见的评论。她指出，根据委员会的判例，提交人向委员会提交来文时可指出多名受害人，人数不限。提交人提及 Kalyakin 等人诉白俄罗斯案中委员会的意见，其中委员会认定提交人和其他 20 名受害人根据《公约》享有的权利受到了侵犯。<sup>3</sup>

5.2 关于用尽国内补救办法，提交人指出，补救办法不仅应当可用，而且应当有效。她称，没有向检察长办公室申诉是由于她认为监督复审程序并非有效补救办法。

5.3 关于缔约国就委员会审查来文之权限提出的论点，提交人称，缔约国加入《任择议定书》即意味着承认委员会不仅有权就违反《公约》的情况作出决定，还有权根据第四十条第四款向缔约国提送其报告及其认为适当的一般性意见。委员会的作用最终包括解释《公约》条款和发展关于条款的判例。缔约国拒绝承认委员会的标准做法、工作方法和先例，实际上是拒绝承认委员会解释《公约》的职权，这有悖《公约》的宗旨。缔约国不仅有义务执行委员会的决定，还有义务承认委员会的标准做法、工作方法和先例。以上论点的依据是“条约必须遵守”原则这一最重要的国际法原则，根据该原则，每项生效的条约都对缔约方具有约束力，缔约方必须本着诚意遵守。

### 委员会需处理的问题和议事情况

#### 缔约国不予合作

6.1 委员会注意到，缔约国称，登记本来文违反了《任择议定书》条款，并称将不再就来文给予合作。

<sup>2</sup> Schumilin 诉白俄罗斯 (CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 11 段。

<sup>3</sup> Kalyakin 等诉白俄罗斯 (CCPR/C/112/D/2153/2012)，第 9.5 段。

6.2 委员会回顾,《公约》第三十九条第二款授权委员会自行制定议事规则,而缔约国已同意予以承认。委员会指出,加入《任择议定书》的《公约》缔约国承认委员会有权接受并审查个人声称侵害公约所载任何权利的受害者的来文(《任择议定书》序言和第一条)。加入《任择议定书》意味着一国承诺与委员会诚意合作,准许并授权委员会审查此类来文并在审查后向所涉缔约国及个人提出意见(第五条第一和第四款)。缔约国如果采取任何行动,阻碍或妨碍委员会审议和审查来文并表达意见,则违背了这些义务。应当由委员会决定来文是否应予登记。委员会认为,缔约国不承认委员会有权决定来文是否应予登记并事先宣布不接受委员会关于来文可否受理或实质问题的裁定,这违反了《任择议定书》第一条规定的义务。<sup>4</sup>

### 审议可否受理

7.1 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。

7.2 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。

7.3 委员会注意到,提交人没有依照监督复审程序向白俄罗斯总检察长办公室提出申诉。对此,委员会注意到,缔约国称,提交人没有用尽一切可用的国内补救办法,《任择议定书》不包含国内补救办法“有效”这一条件,因此必须先用尽所有可用的国内补救办法,再向委员会提交来文。委员会还注意到,提交人称,她就戈梅利市执行委员会的决定向戈梅利中央区法院提出的上诉于 2012 年 8 月 23 日被驳回。她向戈梅利州法院提出的撤消原判上诉于 2012 年 10 月 4 日被驳回;向戈梅利州法院和白俄罗斯最高法院提出的监督复审请求分别于 2013 年 1 月 21 日和 2013 年 3 月 18 日被驳回。委员会还注意到,提交人称,没有依照监督复审程序向总检察长办公室提交申诉是因为她认为这并非有效补救办法。

7.4 委员会回顾其判例,根据该判例,向检察官办公室提出请求,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补救办法。<sup>5</sup>因此,委员会认为,《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不排除委员会审议本来文。

7.5 委员会注意到,提交人称,缔约国违反了《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。委员会重申,在根据《任择议定书》提交的来文中,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。<sup>6</sup>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

<sup>4</sup> 例如, Levinov 诉白俄罗斯 (CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010), 第 8.2 段; Poplavy 诉白俄罗斯 (CCPR/C/115/D/2019/2010), 第 6.2 段。

<sup>5</sup> 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; Koreshkov 诉白俄罗斯 (CCPR/C/121/D/2168/2012), 第 7.3 段; Abromchik 诉白俄罗斯 (CCPR/C/122/D/2228/2012), 第 9.3 段。

<sup>6</sup> 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。

用导致其根据第十九和第二十一条享有的权利受到侵犯，而且委员会并不认为，审查缔约国是否也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，与审查缔约国是否侵犯了提交人根据第十九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。

7.6 在缔约国没有就来文的事实提供任何资料的情况下，委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实她根据《公约》第十九和第二十一条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)提出的申诉，因此认为来文可予受理，并着手审查实质问题。

### 审议实质问题

8.1 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。

8.2 委员会注意到，提交人声称，市政当局拒绝批准她和其他据称受害人示威，这侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的和平集会权。委员会在关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)中表示，原则上，一切对公众开放或应对公众开放的空间，均可举行和平集会，例如公共广场和街道。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。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《公约》第二十一条。<sup>7</sup>

8.3 委员会回顾，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对于公开表达个人意见和见解十分重要，在民主社会中不可或缺。这项权利意味着可以组织和参加和平集会，包括在公共场所静坐集会(例如示威)。集会组织者一般有权选择一个目标受众视听范围内的地点，并且除以下情况外，不得限制这一权利之行使：(a) 依法律之规定，(b) 为民主社会维护国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人集会权与上述普遍关注的利益，则遵循的宗旨应是便利这项权利，而非寻求不必要或不相称地限制这项权利。因此，缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条保护的权力的理由。<sup>8</sup>

8.4 本案中，委员会必须考虑的是，根据《公约》第二十一条第二句所列标准，对提交人和其他据称受害人的和平集会权施加的限制是否合理。委员会注意到，案卷现有资料显示，市政当局或国内法院均未提供理由或解释，说明实际上提交人和其他据称受害人的抗议为何会侵害《公约》第二十一条所列国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由这些利益。缔约国也未说明为便利提交人和其他据称受害人行使根据第二十一条享有的权利而采取的任何替代措施。

<sup>7</sup> 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 和第 64 段。

<sup>8</sup> Poplavny 诉白俄罗斯，第 8.4 段。

8.5 在缔约国未就此事作出任何解释的情况下，委员会认定，本案中，缔约国侵犯了提交人和其他据称受害人根据《公约》第二十一条(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

8.6 委员会还注意到，提交人声称，她和其他据称受害人的表达自由权受到了非法限制，因为当局拒绝批准他们举行示威以抗议对几名政治活动家的刑事起诉。委员会认为，它需要处理的法律问题是，决定缔约国城市行政当局禁止提交人和其他据称受害人举行示威是否构成违反《公约》第十九条。

8.7 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)，其中除其他外，委员会表示，表达自由对任何社会都至关重要，是每一个自由民主社会的基石。<sup>9</sup> 委员会注意到，《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予以某种限制，但此种限制以经法律规定，且为尊重他人权利或名誉，或者为保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化所必要者为限。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。<sup>10</sup> 委员会回顾，应由缔约国证明对提交人和其他据称受害人根据《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。<sup>11</sup>

8.8 委员会注意到，拒绝批准示威的依据是戈梅利市执行委员会 2008 年 4 月 2 日关于戈梅利市群众活动的第 299 号决定。然而，委员会注意到，缔约国和国家法院均未提供任何解释，说明此种限制，具体包括将和平集会限制在某个预先指定的地点，并要求组织者与若干政府机构签订服务合同才能举行和平集会，为何符合《公约》第十九条第三款所列必要性和相称性之条件从而是合理的。在缔约国未作任何解释的情况下，委员会认定，提交人和其他据称受害人根据《公约》第十九条第二款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利受到了侵犯。

9. 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和其他据称受害人先生根据《公约》第十九条第二款和第二十一条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利。委员会重申其结论称，缔约国还违反了《任择议定书》第一条规定的义务。

10. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人和其他受害人有效的补救。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和其他受害人提供适足补偿。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，特别是审查国家立法及其执行情况，使之符合缔约国采取措施落实《公约》第十九和第二十一条所承认之权利的义务。

11. 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

<sup>9</sup> 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

<sup>10</sup> 同上，第 34 段。

<sup>11</sup> Androsenko 诉白俄罗斯 (CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

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。

---