



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于第 2891/
2016 号来文的意见* **

来文提交人:	Galina Belova, Leonid Sudalenko 和 Anatoly Poplavny (无律师代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2016 年 3 月 31 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 12 月 12 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2021 年 3 月 25 日
事由:	当局拒绝批准举行和平集会; 表达自由; 有效的补 救办法
程序性问题:	用尽国内补救办法; 申诉证实程度
实质性问题:	集会自由; 表达自由; 有效的补救办法
《公约》条款:	第二条第二款和第三款、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 2 款(丑)项

1. 来文提交人是 Galina Belova, Leonid Sudalenko 和 Anatoly Poplavny, 他们分别于 1958 年、1966 年和 1958 年出生于白俄罗斯。他们声称, 缔约国侵犯了他们根据与《公约》第二条第二款和第三款一并解读的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。提交人没有律师代理。

* 委员会第一三一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V.J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobayah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu and Gentian Zyberi。



提交人陈述的事实

2.1 2014年11月21日，提交人寻求戈梅尔市执行委员会的批准，于2014年12月10日人权日在戈梅尔的索维特斯卡娅街从列宁广场到戈梅尔百货公司举行和平集会，以表达对白俄罗斯政治犯的支持。

2.2 2014年12月4日，执行委员会根据1997年《公共活动法》第9条驳回了提交人的申请。该条规定，不允许在距离公共机构(包括地方行政和管理当局)50米以内，或距离地下人行横道或电视或广播机构所在地200米以内的地方举行公共活动。集会也被禁止，因为提交人未能按照执行委员会2013年8月15日关于在戈梅尔市举行公共活动的第775号决定第3条的要求，提交与各城市服务提供商签署的合同，以确保活动期间的医疗服务和活动后的场所清洁。

2.3 2014年12月26日，提交人就执行委员会的决定向戈梅尔中央地区法院提出上诉，该法院于2015年1月22日驳回了他们的申请。法院支持执行委员会的推理，并补充说，提交人一直在第775号决定为此目的指定的地点以外的地点组织公共活动。

2.4 2015年1月29日，提交人就中央地区法院的裁决向戈梅尔地区法院提出翻案上诉，该上诉于2015年3月17日被驳回。

2.5 提交人根据监督复审程序于2015年5月15日向戈梅尔地区法院院长以及于2015年10月7日向最高法院院长提出的进一步上诉分别于2015年9月24日和11月20日被驳回。

2.6 提交人还于2015年12月17日和2016年2月1日向总检察长办公室提交了监督复审申请，分别于2016年1月28日和2016年3月21日被驳回。

申诉

3.1 提交人声称，国家当局拒绝他们举行集会的请求等于侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条以及相关关联的第二条第二款和第三款享有的权利。

3.2 他们声称，戈梅尔市执行委员会和法院都没有考虑根据第775号决定对他们的权利施加的限制是否出于国家安全或公共安全、公共秩序或保护公共健康或道德的理由，或者是否是保护他人权利和自由所必需的。他们声称，第775号决定将戈梅尔的所有公共活动限制在一个单一的偏远地点，并要求事先与城市服务机构签订付费合同，这从实质上说不必要地限制了《公约》第十九条和第二十一条保障的权利。

3.3 提交人认为，通过批准《公约》，缔约国根据《公约》第二条承诺尊重和确保所有个人享有《公约》所列的权利，并采取必要的法律或措施，落实《公约》所承认的权利。提交人声称，缔约国没有履行与《公约》第十九条和第二十一条一并解读的第二条第二款规定的义务，因为《公共活动法》载有模糊不清的条款。例如，该法第9条在没有正当理由的情况下，赋予地方执行委员会负责人指定特定永久区域组织和和平集会的自由裁量权。

3.4 提交人请委员会建议缔约国使其立法，特别是《公共活动法》和戈梅尔市执行委员会第775号决定符合《公约》第十九条和第二十一条规定的国际标准。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2017 年 2 月 10 日的普通照会中指出，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 12 月 4 日，戈梅尔市执行委员会参照 1997 年《公共活动法》和执行委员会 2013 年 8 月 15 日关于在戈梅尔举行公共活动的第 775 号决定，拒绝了提交人于 2014 年 12 月 10 日举行集会的请求。

4.3 戈梅尔中央地区法院维持了执行委员会的决定。提交人的上诉被戈梅尔地区法院驳回。根据监督复审程序提出的进一步上诉也被驳回。然而，缔约国指出，并非所有可用的国内补救办法都已用尽，因为提交人关于监督复审的要求没有得到检察长或最高法院院长的审查。

4.4 缔约国指出，集会被禁止是因为提交人未能提交与相应的城市服务提供商的合同，这是根据执行委员会第 775 号决定第 3 条，旨在确保活动期间医疗服务和活动后场地清洁的一项要求。此外，集会的计划地点距离地下人行横道以及电视和广播机构所在地不到 200 米，这是《公共活动法》所禁止的。

4.5 缔约国驳回了提交人的主张，即他们根据《公约》第十九条和第二十一条以及相关条款的第二条第二款和第三款享有的权利受到了侵犯。它指出，这些权利受到《宪法》第 33 条和第 35 条的保障。它的结论是，《公共活动法》的规定符合《公约》第十九条第三款和第二十一条，不应被视为对言论自由与和平集会权利的限制。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017 年 3 月 17 日，提交人指出，根据监督复审程序提出的上诉并不构成有效补救。他们认为，这一程序取决于检察官或法官的酌处权，不需要根据案件实质问题对案件进行审议。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 关于缔约国涉及有关法律规定的意见，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 提交人还指出，缔约国没有遵循委员会的其他意见，委员会在这些意见中呼吁白俄罗斯审查其国家立法，使之符合其承担的义务。

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 2 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 提交人提到欧洲通过法律实现民主委员会(威尼斯委员会)和欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室。

6.3 委员会注意到缔约国的意见，其中缔约国暗示提交人没有用尽可用的国内补救办法，因为提交人的监督复审要求没有得到检察长或最高法院院长的审查。委员会还注意到提交人的论点，即他们确实根据监督复审程序对其案件中的法院裁决提出了上诉，即向最高法院院长和总检察长提出了上诉，但没有结果。在这方面，委员会回顾其判例，根据该判例，向检察官办公室提交的要求对已经生效的法院裁决进行复审的监督复审申请构成一种特殊的补救办法，取决于检察官的酌处权，因此不构成《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所要求的必须用尽的补救办法。² 它还认为，向法院院长提出对已经生效并取决于法官酌处权的法院裁决进行监督复审的请求构成了一种特殊的补救办法，缔约国必须表明，在本案情况下，这种请求有合理的可能性提供有效的补救办法。³ 在本案中缔约国没有进一步解释的情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍它审查本来文。

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》第十九条和第二十一条以及相关关联的第二条第 2 款享有的权利。委员会重申，在根据《任择议定书》与《公约》其他条款一并提交的来文中，不能援引第二条的规定，除非缔约国未能遵守第二条规定的义务是直接导致声称是受害者的个人的明显违反《公约》行为的直接原因。⁴ 然而，委员会注意到，提交人已经声称，由于对缔约国现行法律的解释和适用，他们根据第十九条和第二十一条享有的权利受到了侵犯，委员会认为，审查缔约国是否也违反了与《公约》第十九条和第二十一条一并解读的第二条第二款规定的一般义务，与审查侵犯提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利不同。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》第十九条和第二十一条以及相关关联的第二条第三款提出的申诉。在没有收到任何进一步的相关资料的情况下，委员会认为，提交人未能为受理目的充分证实其申诉。因此，根据《任择议定书》第二条，它宣布来文的这一部分不可受理。

6.6 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分，并着手审议案件实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方提供的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称他们的言论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，因为他们未被批准，不能组织支持白俄罗斯政治犯

² 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；以及Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

³ Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段，以及Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段。

⁴ 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；以及 Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第 6.6 段。

的和平集会。委员会还注意到，提交人声称，当局未能解释为什么根据第十九条第三款和第二十一条第二句的要求，为了国家安全或公共安全、公共秩序或保护公共健康、道德或他人的权利和自由，限制举行集会是必要的，因此他们认为这些限制是非法的。

7.3 委员会注意到，提交人声称，戈梅尔市执行委员会拒绝允许举行和平集会，侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的和平集会权。委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出，和平集会原则上可以在公众可以进入或应该进入的所有空间举行，如公共广场和街道。和平集会不应被转移到偏远地区，因为在那里，他们不能有效地吸引听众或公众的注意力。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 委员会还指出，要求参与者或组织者安排或支付治安或安全费用、医疗援助或清洁费用，或与和平集会有关的其他公共服务费用，一般不符合第二十一条。⁶

7.4 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。他们受到第二十一条的保护，无论他们是固定的，如纠察队，还是流动的，如游行或示威。⁷ 集会的组织者一般有权选择一个在目标观众视线和声音范围内的地点，⁸ 不允许对这一权利进行任何限制，除非(a) 是依法实施的；(b) 在民主社会中是保护国家安全、公共安全、公共秩序、公共健康或道德或他人的权利和自由所必需的。当一个缔约国为了调和个人集会权和上述普遍关注的利益而施加限制时，它应该以促进这一权利的目标为指导，而不是寻求对其不必要或不相称的限制。⁹ 因此，缔约国有义务证明限制受《公约》第二十一条保护的权利是正当的。¹⁰

7.5 在本案中，委员会必须考虑根据《公约》第二十一条第二句规定的任何标准，对提交人和和平集会权施加的限制是否合理。根据收到的现有资料，提交人举行集会的申请被拒绝，因为选择的地点与市行政当局指定的单一地点不符；集会的计划地点距离包括地方行政和管理当局在内的公共机构不到 50 米，距离地下人行横道以及电视和广播机构不到 200 米；提交人未能提交与各自城市服务提供商的合同，以确保事件期间的医疗服务和事件后的场所清洁。在这方面，委员会注意到，戈梅尔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的利益。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。

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。

⁹ 同上，第 36 段。

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

7.6 在缔约国没有对此事作出任何进一步解释的情况下，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，提交人声称他们的言论自由权受到非法限制，因为他们未能获得举行集会的批准，以公开表达他们对白俄罗斯政治犯的支持。因此，委员会面临的问题是确定城市行政当局禁止提交人举行和平集会是否构成违反《公约》第十九条。

7.8 委员会回顾其第 34 号一般性意见(2011 年)，其中除其他外指出，言论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。¹¹ 委员会注意到，《公约》第十九条第三款允许对言论自由，包括传播信息和思想的自由施加某些限制，但这些限制必须是法律规定的，并且是为了尊重他人的权利或名誉，或保护国家安全或公共秩序，或公共健康或道德所必需的。最后，对言论自由的任何限制在性质上不得过度，也就是说，在可能实现相关保护功能并与被保护的利益相称的措施中，限制必须是侵入性最小的。¹² 委员会回顾，缔约国有责任证明根据《公约》第十九条对提交人权利的限制是必要和相称的。¹³

7.9 委员会认为，将集会限制在某些预定地点似乎不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准。委员会注意到，缔约国和国家法院都没有解释为什么所施加的限制对于合法目的是必要的。¹⁴ 委员会认为，在本案的情况下，对提交人施加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 4 款行事，认为现有事实表明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(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这要求它向《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充分的赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会指出，缔约国应根据第二条第二款规定的义务，修订其关于公共活动的规范性框架，以确保《公约》第十九条和第二十一条规定的权利在缔约国得到充分享受。

10. 铭记缔约国加入《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，缔约国承诺确保其领土内或受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并在确定发生了侵权行为时提供有效和可强制执行的补救办法，委员会希望在 180 天内收到缔约国关于为落实委员会意见所采取措施的资料。还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广为传播。

¹¹ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹² 同上，第 34 段。

¹³ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹⁴ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22 段。