

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
28 December 2015
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 2016/2010 号来文

委员会第一一五届会议上(2015 年 10 月 19 日至 11 月 6 日)通过的意见

提交人: Leonid Sudalenko(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: 2010 年 5 月 23 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2010 年 8 月 12 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期: 2015 年 11 月 5 日

事由: 拒绝批准举行和平集会; 言论自由; 公平审判; 有效救济办法

程序性问题: 可否受理的属物理由; 用尽国内救济办法

实质性问题: 言论自由、集会自由、公平审判、有效救济办法

《公约》条款: 第二条第 2 款、第二条第 3 款、第十四条第 1 款、第十九条和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条、第三条和第五条



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款在第一一五届会议上

通过的关于

第 2016/2010 号来文的意见 *

提交人： Leonid Sudalenko(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： 2010 年 5 月 23 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，
于 2015 年 11 月 5 日举行会议，

结束了对 Leonid Sudalenko 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 2016/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国向委员会提出的全部书面资料，

根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了如下：

意见

1. 来文提交人 Leonid Sudalenko 是白俄罗斯国民，生于 1966 年。他声称白俄罗斯侵犯了他根据《公约》第十四条第 1 款、第十九条和第二十一条(与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)享有的权利，他成为这些侵权行为的受害人。《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。

* 工作委员会以下委员参加了对本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维尔·德·弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·拉基·穆尤穆扎、费蒂尼·帕扎齐斯、毛罗·波利蒂、奈杰尔·罗德利、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、安雅·塞伯特-佛尔、迪鲁杰拉尔·西图辛格、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

委员会两位委员签名的两份意见附在本意见之后。

提交人陈述的事实

2.1 2009年11月23日，提交人向高美尔城市执行委员会提出申请，申请2009年12月10日在高美尔的一个中心广场(“奋进”广场)举行示威活动，以便在《世界人权宣言》通过的周年纪念日公开表达他的个人见解；在白俄罗斯，人权日是公认的节日。

2.2 2009年12月2日，执行委员会通过第1410号决定拒绝批准提交人举行示威活动。拒绝的理由是，提交人未能满足执行委员会2008年4月2日关于高美尔市大型活动的第299号决定的要求，通过该决定，依据是白俄罗斯1997年12月30日《大型活动法》。执行委员会指出，首先，提交人计划组织的示威活动地点不在第299号决定指定用于此目的的地点之列，其次，他没有与负责维护安全、医疗援助和清洁工作的城市服务提供商签订必要的合同。

2.3 2009年12月7日，提交人就执行委员会拒绝批准一事向高美尔中部地区法院提出上诉，该上诉于2009年12月30日被驳回。2010年1月22日，他就地区法院的裁决向高美尔州法院提起上诉，该上诉于2010年2月23日被驳回。2010年3月11日和4月19日，提交人通过监督复审程序向州法院院长和最高法院院长就州法院的裁决提出上诉。两次上诉分别于2010年4月14日和2010年5月15日被驳回。

2.4 提交人在向法院提出的申诉中声称，执行委员会拒绝批准一事限制了他受《白俄罗斯宪法》和《公约》保障的言论自由权和集会自由权，该委员会也没有做出任何解释来说明为什么必须限制他的权利。法院认定，执行委员会拒绝批准一事是合法的，因为委员会依据的是第299号决定。

2.5 提交人在其于2009年12月7日向地区法院提出的申诉中，要求法院认定执行委员会第299号决定与《白俄罗斯宪法》和《公约》不相符。他声称，该决定提出了限制，即在某个唯一的指定地点(该地点位于这个拥有500,000人口的城市(的偏远地区)举行所有集会，并与城市服务提供商签订有偿合同，这违反了所涉权利的本质。地区法院于2009年12月14日驳回了提交人的这部分权利主张，并得出结论认为，由于第299号决定已在《国家法律行为登记册》上登记，因此，具有一般管辖权的法院不得对该决定提出质疑。

2.6 2009年12月22日，提交人就地区法院的裁决向州法院提出上诉。州法院于2010年1月14日驳回了提交人的上诉。2010年3月11日和2010年3月22日，提交人通过监督复审程序分别向州法院院长和最高法院院长就州法院的裁决提出上诉。提交人的上诉分别于2010年3月19日和2010年5月6日被驳回。¹ 提交人提出，有鉴于此，他已用尽所有有效的国内救济办法。

¹ 另外，提交人于2010年3月11日向宪法法院院长提出申诉，对执行委员会第299号决定提出质疑。2010年3月26日，他的申诉被退回，没有得到审议。宪法法院向提交人解释说，依据国内法的规定，个人不得直接向宪法法院提出直接申请，应通过被授予此项权利的当局和官员，即总统、众议院、共和国议会、最高法院、高级行政法院或部长会议转交。

申诉

3.1 提交人声称，国家当局拒绝他举行示威活动的请求，等同于侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)享有的权利。他声称，无论是执行委员会还是法院都没有审议，为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德而根据第 299 号决定对其权利实行限制是否合理，或者这些限制是否是保护他人权利和自由所必需的。他辩称，将高美尔所有大型活动的举办地点限制在某一个偏远地点的第 299 号决定，以及活动组织者与服务提供商签订事先有偿合同的要求，不必要地限制了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。他还声称，《大型活动法》的规定允许地方执行当局决定大型活动的永久性举办地点，而无需证明此类限制是合理的。

3.2 提交人还声称，不得在民事诉讼中就立法行为的合法性向具有一般管辖权的法院提出质疑这一规定剥夺了他可以使用的有效救济办法，这相当于违反了《公约》第十四条第 1 款(与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)。关于这一点，提交人请委员会向缔约国建议，使其立法与《公约》第十九条、第二十一条和第十四条第 1 款规定的国际标准保持一致，并要求为包括诉讼费在内的支出和非财产损失提供补偿。

缔约国的意见

4.1 在 2012 年 1 月 25 日的普通照会中，缔约国重申了它在 2011 年 1 月 6 日的普通照会中就不适当地登记个人来文这一做法表示的立场，即，这些人没有用尽缔约国所有可用的国内救济办法，包括向检察官办公室提起上诉，要求就具有已决案件效力的判决进行监督复审，这违反了《任择议定书》第二条。另外，缔约国提出，该国一经成为《任择议定书》缔约方，即已同意根据《任择议定书》第一条承认委员会有权受理和审议受该国管辖的声称受缔约国侵害《公约》所载任何权利的受害者的个人提交的来文。然而，它指出，这种承认是结合《任择议定书》其他条款作出的，其中包括确立申诉人及其来文可否受理标准的条款，尤其是《任择议定书》第二条和第五条。

4.2 缔约国坚持认为，根据《任择议定书》，缔约国没有义务承认委员会的议事规则，也没有义务承认委员会对《任择议定书》条款所做的解释，只有按照《维也纳条约法公约》进行解释才有效。它提出，就申诉程序而言，缔约国应首先遵循《任择议定书》的条款规定，而且《任择议定书》并没有规定需参照委员会的长期做法、工作方法和案例法。它还指出，任何违反《任择议定书》条款登记的来文，缔约国都视之为不符合《任择议定书》，并且将不作出任何有关可否受理或案情的评论意见予以拒绝，缔约国当局认为委员会对此类被拒绝的来文作出的决定都是“无效”的。缔约国认为，对本来文予以登记违反了《任择议定书》。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2012 年 3 月 21 日的信中提出，他认为由检察官办公室进行监督复审，不是一种有效的国内救济办法，并提及委员会关于这一事项的案例法。²

5.2 关于缔约国对委员会议事规则的质疑，提交人提出，委员会解释了《公约》条款，并且“委员会依据《任择议定书》通过的意见是根据《公约》本身设立的、负责解释该文书的机构的权威性裁决”。³ 提交人指出，有鉴于此，缔约国必须遵守委员会的决定及其“标准、做法和工作方法”。

委员会需处理的问题和议事情况

缔约国不予配合

6.1 委员会注意到缔约国的以下断言：对提交人来文进行审议没有法律依据，因为对本来文予以登记违反了《任择议定书》的条款；缔约国没有义务承认委员会议事规则，也没有义务承认委员会对《任择议定书》条款的解释；且委员会就本来文作出的决定会被缔约国当局视为“无效”。

6.2 委员会回顾指出，《公约》第三十九条第 2 款授权委员会制定自己的议事规则，缔约国已同意承认其议事规则。《公约》缔约国加入《任择议定书》，即已承认人权事务委员会有权受理并审议声称《公约》规定的任何权利受到侵犯而成为受害人的个人提交的来文(序言部分和第一条)。一国加入《任择议定书》，即隐含地表示它与委员会真诚地合作，以允许委员会能够审议此类来文，并在审查之后将其意见转达缔约国及有关个人(第五条第 1 和第 4 款)。如果缔约国采取何种行动，阻碍或妨碍委员会审议和审查来文并表达意见，即违背了这些义务。⁴ 应由委员会决定来文是否应该予以登记。缔约国不承认委员会有权确定来文是否应予登记，并事先就宣布它将不接受委员会对来文的可否受理或案情作出的决定，即违反了缔约国根据《任择议定书》第一条应承担的义务。

审议可否受理问题

7.1 在审议来文所载的任何诉求之前，委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定该来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 委员会按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，确认同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

² 第 1418/2005 号来文，*Iskiyaev* 诉乌兹别克斯坦案，2009 年 3 月 20 日通过的意见。

³ 提及委员会关于缔约国根据《任择议定书》承担的义务的 33(2008)号一般性意见。

⁴ 例如，见第 1867/2009 号、第 1936/2010 号、第 1975/2010 号、第 1977/2010 号至第 1981/2010 号和第 2010/2010 号来文，*Levinov* 诉白俄罗斯案，2012 年 7 月 19 日通过的意见，第 8.2 段，以及第 869/1999 号来文，*Piandiong* 等人诉菲律宾案，2000 年 10 月 19 日通过的意见，第 5.1 段。

7.3 委员会注意到缔约国的反对意见，即，提交人未能要求检察官办公室就国内法院的裁决启动监督复审。委员会忆及其判例，根据判例，请求检察官办公室启动监督复审，审查已生效的法院裁决，不构成为了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的而必须用尽的有效救济办法。⁵ 因此，它认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍审查本来文。

7.4 委员会注意到提交人的诉求，即，由于法院拒绝审议提交人就高美尔市执行委员会 2008 年 4 月 2 日关于高美尔市大型活动的第 299 号决定不合法提出的权利主张，所以，他根据《公约》第十四条第 1 款(与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)享有的权利遭到侵犯。在这方面，委员会注意到，国家立法规定，法律的合法性只能由宪法法院而不能由具有一般管辖权的法院核查。个人可通过若干当局和官员向宪法法院提出申请。委员会指出，向明显缺乏处理某一事项的管辖权的司法机构提出诉讼程序，不可能导致违反《公约》第十四条第 1 款规定的保障。⁶ 因此，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第三条，来文的这一部分因属物理由而不可受理。

7.5 委员会注意到提交人的以下诉求：他提出的举行示威活动的请求被地方当局拒绝，无论是执行委员会还是法院都没有审议根据第 299 号决定对其权利实行的限制是否合理。提交人还声称，根据《大型活动法》通过的第 299 号决定不必要地限制了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。委员会进一步注意到提交人的以下诉求：他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)享有的权利遭到侵犯。鉴于缔约国未提供资料说明本案事实，委员会宣布，就本来文中根据《公约》第十九条和第二十一条(单独解读并与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)提出的问题而言，来文可以受理，并着手审查案情。

审议案情

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照当事各方向其提供的一切资料，审议了来文。

8.2 委员会注意到提交人的以下诉求：执行委员会第 299 号决定强行规定大型活动组织者有义务与城市服务提供商签订有偿合同，并指定了唯一一个偏远地点用于举办高美尔市(拥有 500,000 名居民)的所有大型活动，这过度限制了言论自由权与和平集会权。委员会还注意到提交人的以下指控：执行委员会在没有考虑是否有必要对其权利的行使施加限制的情况下，在其案件中正式适用第 299 号决定，这构成不正当地限制了他根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

⁵ 见第 1873/2009 号来文，*Alekseev* 诉俄罗斯联邦案，2013 年 10 月 25 日通过的意见，第 8.4 段，以及第 1929/2010 号来文，*Lozenko* 诉白俄罗斯案，2014 年 10 月 24 日通过的意见，第 6.3 段。

⁶ 例如，见第 1182/2003 号来文，*Karatsis* 诉塞浦路斯案，2005 年 7 月 25 日通过的意见，第 6.5 段。

8.3 委员会回顾指出，首先，《公约》第十九条第 3 款仅允许法律所规定而且为以下情况所必需的某种限制：(a) 尊重他人的权利和名誉；和(b) 保护国家安全或公共秩序或公共卫生或道德。委员会提及关于见解自由和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见，其中指出，见解自由和言论自由是人的全面发展不可或缺的条件，对任何社会而言都是至关重要的两项自由(第 2 段)。它们构成每个自由和民主社会的基石(第 22 段)。对行使这些自由实行的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格判断标准。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必须与所指特定需要直接相关。⁷ 委员会回顾指出，⁸ 应该由缔约国表明，对提交人根据第十九条所享有权利的限制是必要和合理的，即使原则上缔约国可实行一种制度，将个人传递信息的自由与在某一地区维持公共秩序的公众利益调和起来，但在执行这种制度时不得违背《公约》第十九条。

8.4 委员会回顾指出，其次，《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，而且是一个民主社会所必不可少的。这项权利使人们能够组织和参加和平集会，包括有权在公共场所进行静坐集会(例如示威)。集会的组织者通常有权选择一个在其目标受众视觉和听觉范围之内地点，且这种权利不得受到任何限制，除非是(a) 按照法律；以及(b) 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而必需的限制。如果缔约国实行限制的目的是使个人的集会权与上述普遍关注的利益协调一致，缔约国就应该追求一个目标，即便利实行这项权利，而不是寻求不必要或过分地限制这项权利。因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条所保护的权利进行限制的理由。

8.5 在本案中，提交人选择了高美尔的一个中心广场举行示威活动，以便在人权日公开表达见解。委员会注意到，国家当局拒绝了提交人组织示威活动的请求，理由是，该活动计划举行的地点不是第 299 号决定允许的唯一地点，并且提交人未能与城市服务提供商签订合同。它还注意到，案卷材料显示，国家当局未能说明在提交人提议的地点举行示威活动将如何危害国家安全、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。它特别指出，无论是执行委员会拒绝提交人举行示威活动请求的决定，还是法院裁决，都没有做出任何解释，说明为何第 299 号决定实行的且在提交人案件中适用的限制是必要的和合理的。

8.6 委员会还指出，第 299 号决定实际上禁止在整个高美尔市的一切公共场所举行集会，唯一一个偏远地区除外，这过度限制了集会和言论自由权。它还指出，要求只有一人参加的示威活动的组织者在示威之前签署附加服务合同，同样给和平集会权和言论自由权造成了过度负担。在这些情况下，委员会认定，正式

⁷ 同上，第 22 段。

⁸ 例如，见第 1830/2008 号来文，*Pivonos* 诉白俄罗斯案，2012 年 10 月 29 日通过的意见，第 9.3 段，以及第 1785/2008 号来文，*Olechkevitch* 诉白俄罗斯案，2013 年 3 月 18 日通过的意见，第 8.5 段。

适用第 299 号决定以及缔约国当局拒绝批准提交人举行示威活动的请求是不合理的，并得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利遭到侵犯。

8.7 鉴于这一结论，委员会决定不审查提交人根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第 2 款和第 3 款一并解读)提出的权力主张。

9. 委员会根据《公约任择议定书》第五条第 4 款行事，认为其掌握的事实表明，提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利遭到侵犯。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定，缔约国有义务为提交人提供有效救济办法。这要求缔约国对《公约》权利遭到侵犯的个人提供充分弥补。因此，缔约国尤其有义务偿还提交人产生的一切诉讼费用并提供充分补偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会重申，缔约国应依照第二条第 2 款规定的义务修订其立法，由于本案适用的是高美尔市执行委员会第 299 号决定和 1997 年 12 月 30 日《大型活动法》，所以，尤其应对这两部法规进行修订，以期确保在缔约国充分享有《公约》第十九条和第二十一条下的权利。⁹

11. 缔约国应铭记，加入《任择议定书》便已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，且根据《公约》第二条规定，缔约国已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并且承诺侵权行为一经确定成立，即予以有效和可强制执行的救济，委员会希望在 180 天内收到缔约国的资料，说明其采取措施落实委员会意见的情况。委员会还请缔约国公布本意见，并以白俄罗斯文和俄文在缔约国境内广为散发。

⁹ 例如，见第 1851/2008 号来文，*Sekerko* 诉白俄罗斯案，2013 年 10 月 28 日通过的意见，第 11 段；第 1948/2010 号来文，*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 9 段；第 1790/2008 号来文，*Govsha* 等人诉白俄罗斯案，2012 年 7 月 27 日通过的意见，第 11 段；作必要的更改的第 1969/2010 号来文，*Surgan* 诉白俄罗斯案，2015 年 7 月 15 日通过的意见；以及第 1992/2010 号来文，*Sudalenko* 诉白俄罗斯案，2015 年 3 月 27 日通过的意见，第 10 段。

附录一

委员会委员萨拉·克利夫兰的个人意见(同意)

1. 在本来文中，提交人声称，缔约国违反了《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第 2 款一并解读)规定的义务。委员会尤其认定这一主张可以受理，但最终没有对其进行审查。我也认为委员会可以认定相关的实质性条款与第二条第 2 款一并遭到违反。

3. 本来文提交人的请求遭到拒绝，不得在《世界人权宣言》通过的周年纪念日在高美尔的一个中央广场举行示威活动，原因是这些示威活动不符合根据白俄罗斯 1997 年 12 月 30 日《大型活动法》通过的高美尔执行委员会第 299 号决定的要求。这种法律制度要求在高美尔市(约有 500,000 人口)举行任何公共集会之前必须获得批准；限定非国家当局组织的一切集会在唯一一个偏远地点举行；并且要求任何此类公共活动的组织者签订合同，自出费用，确保公共安全和安保、医疗和清洁服务。尽管提交人对拒绝其提出的允许举行示威的请求向国内法院提出质疑，但法院裁定，在此法律框架下，拒绝是合法的。

4. 本委员会在约 20 起案件中认定，适用白俄罗斯《大型活动法》，侵犯了个人根据关于言论自由、集会和结社自由的第十九条、第二十一条和(或)第二十二条享有的权利。在这些案件中，至少有六起也涉及到第 299 号决定。对于这些案件，委员会多次要求白俄罗斯审查其立法，以使其法律制度与《公约》保持一致，并防止今后发生类似的侵权行为。^a

5. 我认为，这些案件的情形直接涉及缔约国在《公约》第二条第 2 款下的义务。该条款指出：

凡未经现行立法或其他措施予以规定者，本公约每一缔约国承诺按照其宪法程序和本公约的规定采取必要步骤，以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其他措施。

6. 长期以来，委员会一直承认第二条确立的是随附义务，不得单独用作根据《任择议定书》提出关于侵权行为的主张的依据。^b也就是说，违反第二条的行为必须与违反《公约》其他实质性条款的行为一并发生。正如我们在关于《公约》缔约国的法律义务的性质第 31(2004)号一般性意见中所承认的，第二条第

^a 例如，见第 1851/2008 号来文，*Sekerko* 诉白俄罗斯案，2013 年 10 月 28 日通过的意见，第 11 段；第 1948/2010 号来文，*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 9 段，以及第 1790/2008 号来文，*Govsha* 等人诉白俄罗斯案，2012 年 7 月 27 日通过的意见，第 11 段。

^b 例如，见第 2202/2012 号来文，*Castañeda* 诉墨西哥案，2013 年 7 月 18 日通过的意见，第 6.8 段。

2 款还允许缔约国采取符合其“国内宪法程序”的方法以取得一致性。^c 然而，缔约国也可以不援引其国内法来为其未能履行或实施《公约》规定的义务进行辩解。^d 不过，第二条规定，如果国内法律同《公约》发生冲突，必须修改国内法律或者惯例，以便达到《公约》实质性保障措施所规定的标准。^e

7. 在 *Poliakov* 诉白俄罗斯案中，委员会明确指出，如果缔约国未能遵守第二条规定的义务是导致明确违反《公约》因此对声称是受害人的个人造成直接影响的近因，则第二条可与其他条款一并作为根据《任择议定书》提出关于侵权行为的主张的依据。^f

8. “明确违反”第二条概念(不过，这种行为必须与违反《公约》其他实质性条款的行为一并发生)可根据委员会适用第二条第 3 款的长期做法加以理解。该条款要求缔约国对《公约》所承认权利遭到侵犯的个人给予弥补。^g 委员会适用第二条第 3 款的方法有两种。第一，一旦委员会认定《公约》遭到违反，则缔约国必须承担第二条第 3 款施加的义务，为受害者提供适当弥补。因此，委员会如果认定发生了侵权行为，都会在其意见中援引第二条第 3 款作为涉及救济问题的段落的依据，因为委员会认定发生侵权行为将导致缔约国根据第二条第 3 款应承担的提供充分弥补的救济义务。

9. 第二，如果某国获悉在其管辖范围内发生了严重侵犯人权行为，并且该国始终未能履行为受害者提供补救的义务，则个人可结合第二条第 3 款确定发生了侵权行为。例如，在涉及酷刑、法外杀人和强迫失踪等曾经发生过的侵权行为的案件中，缔约国有义务开展调查，并将犯罪者绳之以法，^h 以及向受害者提供补偿。如果缔约国始终未能履行这一义务，个人可确定第二条第 3 款与第六条或第七条等相关的《公约》实质性条款一并遭到“明确违反”。ⁱ

10. 在本案中，委员会按照上述关于适用第二条第 3 款的第一种方法，在涉及救济问题的段落(第 10 段)中明确援引了缔约国根据第二条第 2 款应承担的义

^c 见第 31 号一般性意见，第 13 段。

^d 同上，第 4 段。

^e 同上，第 13 段。

^f 见第 2030/2011 号来文，*Poliakov* 诉白俄罗斯案，2014 年 7 月 17 日通过的意见，第 7.4 段。

^g 见第 31 号一般性意见，第 16 段。

^h 同上，第 18 段。

ⁱ 例如，见第 1997/2010 号来文，*Rizvanović* 诉波斯尼亚和黑塞哥维那案，2014 年 3 月 21 日通过的意见，第 9.6-9.7 段。

务，将其作为一种依据，用于指导缔约国修订其立法，使之符合《公约》所规定的义务。^j我同意这一决定。

11. 此外，按照我们用于确定第二条第 3 款遭到违反的方法，我认为，在诸如本案的情形下，即一国的长期立法或一国最高法院对法律的长期解释一贯系统地成为违反《公约》的原因，且缔约国未能履行第二条第 2 款下关于采取为实施本《公约》承认的权利所需的立法或其他措施这一具有法律约束力的义务，委员会还可认定第二条第 2 款遭到违反。

12. 委员会多次认定白俄罗斯的相关法律框架(在这些案件中指的是《大型活动法》第 5 条和第 299 号决定)侵犯了《公约》规定的言论、集会和结社自由。我们多次要求缔约国针对这些侵权行为审查其本国立法。同样，缔约国始终未能履行这项“没有限制且立即生效的”义务，即修改国内法以满足《公约》规定的标准。^k

13. 缔约国始终未能协调其法律以实现《公约》规定的权利，这构成未能遵守第二条第 2 款，我认为，应将此理解为导致“明确违反”《公约》(违反缔约国根据第二条第 2 款与相关实质性条款应一并承担的义务)。在其他类似的情形下认定第二条第 2 款一并遭到违反也是适当的，这些情形包括某些出于良心拒服兵役者的案件，其中，委员会因缔约国未能通过提供替代兵役的民事役务的立法而多次认定第十八条遭到违反，并多次建议它审查相关立法^l以及规定强制性死刑的长期法律。^m

14. 在缔约国未能在结构和体制层面通过补救立法的情况下，承认第二条第 2 款一并遭到违反，意味着向缔约国，特别是相关立法者强调委员会的关切，即侵权行为源于缔约国的法律框架以及缔约国在第二条第 2 款下协调其法律以实现《公约》规定权利的明确义务。ⁿ反过来，认定第二条第 2 款遭到违反，强调了缔约国有义务防止今后再发生侵权行为，这会增强对个人人权的保护。

^j 见第 31 号一般性意见，第 17 段(“如果没有规定缔约国有义务根据第二条采取措施防止违反《公约》的行为再次发生，就不可能达到《公约》之目的。因此，委员会在根据《任择议定书》审议案件时通常会在其意见中指出……必须采取措施以防止这种侵权行为再次发生。采取这种措施可能需要对缔约国的法律或者惯例进行修改。”)。

^k 见第 31 号一般性意见，第 14 段。

^l 见第 2179/2012 号来文，*Kim* 诉大韩民国案，2014 年 10 月 15 日通过的意见，第 9 段(认定 50 名“耶和华见证人”因拒服兵役而被判入狱一事为侵权行为)。

^m 见第 1406/2005 号来文，*Weerawansa* 诉斯里兰卡案，2009 年 3 月 17 日通过的意见(认定法定强制死刑违反了第六条)。

ⁿ 在这方面，委员会在认定第二条第 2 款一并遭到违反的同时，还可以在结论性段落提出一项具体建议，即提请相关立法机关注意本意见。消除对妇女歧视委员会承认立法机关在防止发生系统性侵犯人权行为和提供补救方面的重要作用。见“国民议会和《消除对妇女一切形式歧视公约》”，关于委员会与议员之间关系的声明，可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf。

15. 这种方法也与其他人权机构的方法一致。根据《保护人权与基本自由公约》第四十六条，欧洲人权法院在其试点判决程序中采用了一种类似的方法，其中该法院确定了缔约国法律框架的体制性或结构性问题，认为这些问题导致了侵权行为，它还确定了该国必须采取的救济办法，包括修订立法。^o 法院适用了这种方法来处理该国始终未能制定救济立法这一问题。美洲人权法院也早已确定了需要修订国内法律框架的情况，另外，尤其考虑到该国未能采取这种行动，法院还认定《美洲人权公约》第 2 条连同相关实质性条款一并遭到违反或未能得到遵守。^p

16. 因此，尽管我支持委员会在第 10 段中明确要求缔约国根据第二条第 2 款修订其立法，但我认为，在这些案件的情形下，委员会可以认定第二条第 2 款一并遭到违反，这能够增强对人权的保护。

^o 例如，见欧洲人权法院，第 31443/96 号申请，*Broniowski* 诉波兰案，2004 年 6 月 22 日判决，第 3-4 段(认定违约行为“源于与国内法不良运行有关的体制性问题”，并认为“被告国必须采取适当的法律措施和行政做法，确保落实有关产权”)；《欧洲人权法院法院规则》(2015 年)第 61 条第 3 款(试点判决应“确定结构性问题或体制性问题的性质……以及有关缔约国需要采取的救济办法类型”)。

^p 美洲人权法院，厄尔蒙左提及附近场所诉萨尔瓦多大屠杀案，2012 年 10 月 25 日的判决，第 403(8)段(“该国未能履行第 2 条所载的、与第 8 条第 1 款有关的义务，即调整国内法使之与《美洲人权公约》保持一致……”)；“基督的最后诱惑”(*Olmedo-Bustos* 等人)诉智利案，2001 年 2 月 5 日的判决，第 98 段(“智利国内立法规范尚未与《美洲人权公约》条款保持一致……因此，智利必须采取适当措施以修改其国内法”)，以及第 103(4)段；*Suárez-Rosero* 诉厄瓜多尔案，1997 年 11 月 12 日的判决，第 90 和第 110(5)段(认定与第 7 条第 5 款有关的第 2 条遭到违反)。

附录二

[原文：西班牙文]

委员会委员维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏的个人意见 (部分反对)

1. 尽管我同意关于第 2016/2010 号来文可否受理问题和案情的裁决，即提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利遭到侵犯，但我认为，应当评估提交人根据《公约》第二条第 2 款享有的两项权利(言论自由以及公开与和平示威自由)是否也一并遭到侵犯(采取立法或其他措施或避免采取阻止或妨碍行使《公约》规定的权利的立法或其他措施的积极和消极义务)，因为白俄罗斯某部国内法的存在直接与第十九条和第二十一条相违背。
2. 尽管我在下文作出了评论，但我承认与过去处理涉及该国类似案件的方式相比，委员会对本来文的处理已经取得进展：首先是因为它保留了认定第二条第 2 款与第十九条和第二十一条一并遭到违反(尽管根据第 8.7 段中的规则，它最终没有这样做)的可能性，还因为它第一次明确援引第二条第 2 款，以证明审查遭到质疑的规范是救济办法的一部分。
3. 我认为，本来文中的事实不仅与法律的执行(根据白俄罗斯 1997 年 12 月 30 日《大型活动法》第 5 条通过的执行委员会 2008 年 4 月 2 日关于高美尔市大型活动的第 299 号决定实行的限制)有关，还与法律的存在有关，这是导致多次出现侵权行为的原因。除非根据白俄罗斯的国内程序废除这些条款以符合《公约》标准，否则，在诸如本来文的其他来文中将持续出现一系列的类似案件。
4. 我认为，提交人已经充分证实以下事实：他根据第十九条和第二十一条享有的权利遭到侵犯，与这些规范的存在密切相关。因此，委员会在考虑应就本来文采取行动时，本该行使其权力，评估《大型活动法》的相关部分(尤其是第 5 条)与《公约》的一致性，并宣布与第十九条和第二十一条一并解读的第二条第 2 款遭到违反。
5. 审查表明，遭到质疑的案文违反了《公约》，它规定只有满足以下要求才可获准举行公开示威：(a) 由当地行政机关决定大型活动的永久性举办场所，在本案中，选定的场所远离公共区域(高美尔市 Yubileynaya 大街 48 号的一个广场)；以及(b) 有关法律施加了多种限制，使得获准举行公开示威基本上没有可能，这些限制包括必须与城市服务提供商就活动期间的安全维护、医疗援助和清洁工作签订合同，这违背了用于监管言论自由权和集会自由权行使的必要性和相称性标准，同时也构成违反《公约》第二条第 2 款(与第十九条和第二十一条一并解读)。

6. 这些规定产生的直接影响是，使得行使公开示威权以及隐含的言论自由几乎成为不可能。有能力签订私人清洁、医疗援助和安全合同的人比负担不起这些合同的人更有机会获准举行示威，这在拥有财政手段和没有财政手段的人之间造成了歧视性待遇；由于清洁、安全和卫生服务具有公共性质，在行使与公开示威有关的公共权力时，理应享有这些服务，所以，应提供这些服务，作为潜在、有效行使公共权力的内在保障。这些规定无一能证明限制性条款存在的合理性，在一个基于法治的民主国家，它们不属于有效限制，在本案中，有效限制是指能够确保尊重他人的权利或名誉，以及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(与第二十一条一并解读的第十九条第3款(甲)项和(乙)项)的限制。

7. 尽管委员会在审议关于第十九条和第二十一条遭到违反的裁决时考虑了这些限制，但它的目的是，解决法律执行问题，而不是质疑有关条款的存在，而后者才是问题的核心。委员会本该依照第二条第2款规定的权限这样做。

8. 虽然我同意第10段中关于救济问题的推理，但我认为，推理应从对事实的实质性考虑出发，因为受质疑的规范是导致上述《公约》条款遭到违反的内在原因。我认为，委员会不仅应要求审查这些规范(影响/结论)，还应首先解决进行审查的根本原因，即上文频频提及的法律存在。
