

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
24 November 2016  
Chinese  
Original: English

## 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  
2139/2012 号来文的意见\*\*\*

来文提交人: Anatoly Poplavny 和 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: 2012 年 2 月 27 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 已于  
2012 年 3 月 19 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2016 年 11 月 3 日

事由: 不批准举行和平集会; 表达自由; 有效补救

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; 有效补救

《公约》条款: 第二条第 2 和第 3 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

\* 委员会第一一八届会议(2016 年 10 月 17 日至 11 月 4 日)通过。

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维耶·德弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·拉基·穆尤穆扎、弗里提·帕扎蒂斯、毛罗·波利蒂、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。



1. 来文提交人是白俄罗斯公民 Anatoly Poplavny 和 Leonid Sudalenko, 他们分别出生于 1958 年和 1966 年。他们声称白俄罗斯侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第 2 和第 3 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。Poplavny 先生以自己的名义并代表 Sudalenko 先生提交本来文。

### 提交人陈述的事实

2.1 2010 年 11 月 22 日, 提交人向戈梅利市执行委员会提出申请, 请求于 2010 年 12 月 10 日在市内一个中心广场举行有 50 人参加的抗议活动, 向人们宣传他们有权拒绝参加即将举行的白俄罗斯总统选举的提前投票。

2.2 2010 年 12 月 3 日, 戈梅利市执行委员会拒绝批准抗议活动, 声称提交人作为活动组织者, 没有履行戈梅利市执行委员会 2008 年 4 月 2 日关于在戈梅利市举行群体活动的第 299 号决定规定的要求, 该决定是根据 1997 年 12 月 30 日《白俄罗斯群体活动法》通过的。提交人要在第 299 号决定指定的场地以外组织群体活动; 而且没有按照规定与市政服务部门就维护安全、医疗救助和场地清理事宜签订合同。

2.3 2011 年 1 月 5 日, 提交人就执行委员会的决定向戈梅利中央区法院提出上诉, 区法院于 2011 年 1 月 25 日驳回上诉。2011 年 2 月 1 日, 提交人就区法院的裁决向戈梅利地区法庭提出上诉, 2011 年 3 月 17 日上诉被驳回。2011 年 10 月 14 日和 12 月 2 日, 提交人根据监督复审程序, 就地区法院的裁决分别向戈梅利地区法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出上诉。上诉分别于 2011 年 11 月 8 日和 2012 年 1 月 9 日被驳回。提交人没有向检察官办公室申请监督复审, 因为他们认为这不构成有效的国内补救办法。<sup>1</sup>

### 申诉

3.1 提交人声称, 国家当局拒绝他们举行抗议活动的请求, 相当于侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第 2 和第 3 款一并解读)享有的权利。

3.2 他们声称, 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, 或者这些限制是否为保护他人的权利和自由所必需。他们宣称, 第 299 号决定将戈梅利市内举行的所有群体活动限制在单独一个偏远的场地, 并要求事先与市政服务部门签订付费合同, 不必要地限制了《公约》第十九条和第二十一条所规定权利的最根本内容。

<sup>1</sup> 提交人述及第 1838/2008 号来文, Tulzhenkova 诉白俄罗斯, 2011 年 10 月 26 日通过的意见。

3.3 提交人认为，缔约国违反了《公约》第十九条(与第二条第 2 和第 3 款一并解读)，因为缔约国没有采取任何行动在国内履行《公约》规定的义务。

3.4 提交人还指出，缔约国没有履行与《公约》第二十一条(与第二条第 2 和第 3 款一并解读)规定的和平集会权有关的义务，因为国家《群体活动法》载有含糊不清的条款。例如，该法第 6 条赋予地方执行委员会负责人以酌处权，可指定某一场所作为组织和和平集会的永久地点，不必说明理由。

3.5 在此背景下，提交人请委员会建议缔约国使本国法律，尤其是《群体活动法》和戈梅利市执行委员会第 299 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 2013 年 1 月 14 日的普通照会中提交了关于来文可否受理的意见。缔约国认为，提交人尚未用尽一切可用的国内补救办法，因为他们没有根据监督复审程序向检察官办公室提出上诉。因此，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，他们的申诉不可受理。

4.2 缔约国进一步指出，既然将本来文登记的做法违反了《任择议定书》的规定，缔约国正在停止与本来文有关的程序，委员会可能就案情通过的任何意见均与其无关。

#### 提交人对缔约国意见的评论

5. 提交人在 2013 年 3 月 6 日的信函中对缔约国的意见做出了评论。提交人谈到委员会的判例指出，根据监督复审程序向总检察长提出上诉并不构成有效的补救办法。<sup>2</sup> 然而，在未指明日期的某一天，提交人的确根据监督复审程序向检察官办公室提出了上诉。上诉于 2012 年 8 月 13 日被戈梅利地区检察官办公室驳回，于 2012 年 10 月 20 日被白俄罗斯总检察长办公室驳回。

#### 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，缔约国坚称审议提交人的来文无法律依据，因为来文是在违反《任择议定书》规定的情况下予以登记的，而且若委员会就本来文做出任何决定，均与缔约国当局无关。

<sup>2</sup> 提交人述及第 1418/2005 号来文“Iskiyaev 诉乌兹别克斯坦”，2009 年 3 月 20 日通过的意见。

6.2 委员会指出,《公约》缔约国加入《任择议定书》,即已承认委员会有权接受和审议个人提交的关于《公约》所载权利遭到侵犯的来文(序言和第一条)。一国加入《任择议定书》即默认承诺与委员会进行诚意合作,以便允许委员会能够审议此类来文,并在审查后将其意见送交缔约国及有关个人(第五条第1和第4款)。如果缔约国采取任何行动阻止或阻挠委员会审议和审查这些来文并表达其意见,即违反了这些义务。<sup>3</sup> 案件是否应予登记由委员会决定。缔约国不认可委员会有权确定来文是否应予登记,并直接宣称它将不认可委员会对来文可否受理和案情的决定,即违反了其根据《任择议定书》第一条承担的义务。

### 审议可否受理

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

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

7.3 委员会注意到缔约国的论点,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。委员会回顾其判例指出,根据以往的判例,就法院已经生效的判决向检察官办公室提出监督复审要求并不构成《任择议定书》第五条第2款(丑)项规定的必须援用无遗的补救办法。<sup>4</sup> 在本案中,委员会注意到,提交人根据监督复审程序向总检察长办公室提出的上诉被驳回后,缔约国未提供任何进一步的意见。因此,委员会认为《任择议定书》第五条第2款(丑)项并不妨碍其审查本来文。委员会认为没有其他理由妨碍它审议提交人的申诉,并着手审议案情。

### 审议案情

8.1 委员会依照《任择议定书》第五条第1款的规定,根据双方当事人提出的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到,提交人声称戈梅利市执行委员会第299号决定过度限制言论自由权与和平集会权,强制群体活动组织者承担与市政服务提供商签订付费合同的义务,并在戈梅利这座50万居民的城市中单独指定一个偏远的场地举行所有群体活动。委员会还注意到,提交人宣称,执行委员会对本案正式适用第299

<sup>3</sup> 例如,见第1867/2009号、第1936/2010号、第1975/2010号、第1977/2010-1981/2010号和第2010/2010号来文,Levinov诉白俄罗斯,2012年7月19日通过的意见,第8.2段;第2019/2010号来文,Poplavny诉白俄罗斯,2015年11月5日通过的意见,第6.2段。

<sup>4</sup> 见第1873/2009号来文,Alekseev诉俄罗斯联邦,2013年10月25日通过的意见,第8.4段;第1929/2010号来文,Lozenko诉白俄罗斯,2014年10月24日通过的意见,第6.3段;第2016/2010号来文,Sudalenko诉白俄罗斯,2015年11月5日通过的意见,第7.3段。

号决定而不考虑是否有必要限制其行使权利的做法，是对其根据《公约》第十九条和第二十一条所享有权利的无理限制。

8.3 委员会提到其关于见解自由和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出见解自由和表达自由是个人全面发展不可或缺的条件，在任何社会都是必不可少的(第 2 段)。它们是每一个自由和民主社会的基石(第 22 段)。委员会回顾指出，《公约》第十九条第 3 款允许某些限制做法，但只应由法律规定并为下列条件所必需：(a) 尊重他人的权利和名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。任何限制行使这些自由的做法必须符合必要性和相称性的严格检验。施加限制的目的仅限于明文规定的目的，并且必须与所指特定需要直接相关。<sup>5</sup> 委员会还回顾指出<sup>6</sup>，缔约国需证明限制提交人根据《公约》第十九条所享有权利的做法具有必要性和相称性。<sup>7</sup>

8.4 委员会注意到，拒绝批准抗议活动的依据是戈梅利市执行委员会 2008 年 4 月 2 日第 299 号决定，该决定是根据 1997 年 12 月 30 日《白俄罗斯群体活动法》通过的。然而，委员会指出，缔约国和国家法院均未作出任何解释，说明此类限制，即抗议活动仅限于在某些预定地点举行，及要求组织者与若干政府机构签订服务合同方可举行抗议，如何符合《公约》第十九条第 3 款规定的必要性和相称性的条件。在缔约国没有做出任何解释的情况下，委员会认定，提交人根据《公约》第十九条第 2 款享有的权利遭到了侵犯。

8.5 委员会注意到提交人声称，市政当局不准举行抗议活动，还侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的集会自由权。在这方面，委员会回顾指出，《公约》第二十一条保障的和平集会权对于公开表达个人意见和见解十分重要，而且是民主社会不可或缺的一项基本人权。这项权利使人们可以组织和参加和平集会，包括在公开场所进行静坐集会(例如设置警戒线抗议)。集会组织者通常有权选择一个在其目标受众视听范围之内的场地，并且这项权利不得受到任何限制，除非(a) 依法加以限制；(b) 民主社会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保护他人的权利和自由必须加以限制。在缔约国为使个人的集会权利与上述普遍关注的利益协调一致而施加限制时，缔约国应以促进该项权利这一目标为指导，而不是设法施加不必要或不相称的限制。因此，缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条所保护权利的理由。<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 第 34 号一般性意见，第 22 段。

<sup>6</sup> 例如，见第 1830/2008 号来文，Pivonos 诉白俄罗斯，2012 年 10 月 29 日通过的意见，第 9.3 段；第 1785/2008 号来文，Olechkevitch 诉白俄罗斯，2013 年 3 月 18 日通过的意见，第 8.5 段。

<sup>7</sup> 例如，见第 2092/2011 号来文，Androsenko 诉白俄罗斯，2016 年 3 月 30 日通过的意见，第 7.3 段。

<sup>8</sup> 见第 2019/2010 号来文，Poplavny 诉白俄罗斯，2015 年 11 月 5 日通过的意见，第 8.4 段。

8.6 在本案中，委员会必须审议的是，对提交人的集会自由权实施的限制，是否符合《公约》第二十一条第二句所列的任何一项标准。委员会指出，从案卷中现有资料来看，市政当局并未提供任何理由和解释，说明提交人的抗议活动如何危害了《公约》第二十一条所载的国家安全或公共安全的利益、公共秩序、对公共卫生或道德的保护或对他人权利和自由的保护。因此，委员会认定，在本案中，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

8.7 根据以上结论，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 和第 3 款一并解读)提出的申诉。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示提交人根据《公约》第十九条第 2 款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，缔约国有义务对《公约》权利遭到侵犯的个人给予有效补救。因此，缔约国有义务，除其他事项以外，向 Poplavny 和 Sudalenko 先生提供适当补偿。缔约国也有义务采取一切必要措施防止今后发生类似的侵犯人权行为。在这方面，委员会重申，缔约国应依照《公约》第二条第 2 款规定的义务修订在本案中适用的法律，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。<sup>9</sup>

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》第二条的规定，缔约国也已承诺确保在其境内和受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺违约行为一经确定成立，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，并以白俄罗斯文和俄文在缔约国境内广泛传播。

---

<sup>9</sup> 例如，见第 1851/2008 号来文，Sekerko 诉白俄罗斯，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，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 9 段；第 1790/2008 号来文，Govsha、Syritsa 和 Mezyak 诉白俄罗斯，2012 年 7 月 27 日通过的意见，第 11 段；比照适用，第 1992/2010 号来文，Sudalenko 诉白俄罗斯，2015 年 3 月 27 日通过的意见，第 10 段；第 2019/2010 号来文，Poplavny 诉白俄罗斯，2015 年 11 月 5 日通过的意见，第 10 段。