



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
2561/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Yury Voronezhtsev 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:	2014 年 5 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 2015 年 2 月 4 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:	不批准举行公共活动
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; 有效的补救措施
《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、第三条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Yury Voronezhtsev、Anatoly Poplavny 和 Leonid Sudalenko 均为白俄罗斯国民, 分别出生于 1955 年、1958 年和 1966 年。他们称缔约国侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(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 日对缔约国生效。Voronezhtsev 先生

* 委员会第一百三十二届会议(2021 年 6 月 28 日至 7 月 23 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈吉布·埃尔哈伊巴、科波亚·克帕查·查姆加、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖、根提安·齐伯利。



代表自己以及 Poplavny 先生和 Sudalenko 先生提交来文。¹ 提交人没有律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 2013 年 7 月 16 日, 提交人向戈梅利市执行委员会提出申请, 请求于 2013 年 8 月 4 日在戈梅利市的一条主要街道上举行示威活动, 抗议对人权维护者 Aleksandr Belyatsky 和其他政治犯的迫害。

2.2 2013 年 7 月 25 日, 戈梅利市执行委员会驳回了这一请求, 称只能在市内一个特定地点举行公共活动, 并且组织者在活动之前必须与服务提供方签订合同, 以便在活动期间维持公共秩序和提供医疗服务, 以及在活动过后清洁场地。

2.3 2013 年 7 月 30 日, 提交人就戈梅利市执行委员会的决定向戈梅利中心区法院提出上诉。2013 年 9 月 11 日, 该法院驳回了上诉, 确认执行委员会的决定合法。

2.4 2013 年 9 月 19 日, 提交人就戈梅利中心区法院的裁决向戈梅利州法院提出翻案上诉, 于 2013 年 11 月 21 日被驳回。2014 年 3 月 1 日和 4 月 21 日, 提交人向戈梅利州法院院长和白俄罗斯最高法院院长提出申请, 要求对 2013 年 9 月 11 日和 11 月 21 日的法院裁决进行监督复查。这两项申请分别于 2014 年 4 月 11 日和 5 月 14 日被驳回。

2.5 提交人指出, 他们已经用尽了所有可用和有效的国内补救办法。提交人还援引委员会的判例指出,² 他们没有向检察官办公室提出监督复查申请, 因为这不构成一项有效的国内补救。

申诉

3.1 提交人称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利。

3.2 提交人称, 主管部门没有说明限制他们的权利是为了达成何种合法目的, 因此他们受《公约》第十九条和第二十一条保护的表达自由权与和平集会权受到了侵犯。他们认为, 地方主管部门禁止和平集会并不是为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生或他人的权利和自由所必需的。

3.3 提交人称, 他们就违反《公约》条款的行为向国内法院提出了上诉, 但法院完全不予考虑。他们称, 根据第十九条和第二十一条, 规范公共事件的法律规定(如举行任何公众集会必须提前 15 天向市政部门申请许可; 只能在市内一个特定地点组织公共活动; 与服务提供方签订合同, 以便在活动期间维持公共秩序和提供医疗服务, 并在活动结束后清洁场地)具有任意性, 是不合理的。

3.4 提交人援引委员会的判例指出, 委员会认为, 缔约国将适用国内法置于《公约》义务之上, 是不符合《公约》规定的。³ 此外, 提交人指出, 白俄罗斯并没

¹ 委托书附后。

² Tulzhenkova 诉白俄罗斯案(CCPR/C/103/D/1838/2008), 第 5.2 段。

³ Tae-Hoon Park 诉大韩民国案(CCPR/C/64/D/628/1995), 第 10.4 段。

有根据《公约》第四条第三款提交通知，说明由于公共紧急状态而有权克减某些权利。

3.5 提交人认为，委员会先前曾要求缔约国审查立法及适用情况，特别是规范公共活动的法律，以确保符合《公约》第二十一条的规定，但这一要求没有得到落实。⁴

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2015年3月31日和2019年7月18日，缔约国就来文可否受理和实质问题提出了意见。缔约国认为，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，并且不存在来文可予审议的法理依据，因此，来文应被视为不可受理。缔约国重申其观点，即在审议申诉可否受理时，应考虑到缔约国国内法律制度的具体特点。缔约国不承认个人有权代表他人提出申诉。

4.2 缔约国指出，《白俄罗斯宪法》规定，个人在已经用尽所有国内补救办法的情况下有权向国际机构提出申诉。提交人承认他们并未用尽所有可用的国内补救办法，因此缔约国必然认为来文不可受理。缔约国认为，委员会对《任择议定书》第二条和第五条的解释是任意和多变的。因此，缔约国认为，委员会就本申诉采取的所有其他行动都在鼓励提交人不按照《任择议定书》和《白俄罗斯宪法》的规定行事。因此，缔约国不再与委员会就来文作任何后续通信往来。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2019年11月21日，提交人在回应缔约国的意见时指出，他们已经用尽了所有有效的国内补救办法。提交人之一 Voronezhtsev 先生受另外两位提交人的委托，代表他们向委员会提出申诉。委员会有权决定是否登记申诉。缔约国不与委员会合作是无视该国承担的义务。

5.2 提交人指出，他们确实已经向戈梅利州法院和白俄罗斯最高法院提出了监督复查请求，但都被驳回。委员会早已宣布，监督复查程序不是一个需要用尽的有效补救办法。白俄罗斯宪法法院不接受个人提出的申诉。

缔约国不予合作

6.1 委员会注意到，缔约国称，登记提交人的来文违反了《任择议定书》的规定，因此不存在来文可予审议的法理依据；缔约国不承认个人有权代表他人提出申诉；缔约国将不再就来文作后续通信往来。

6.2 委员会回顾称，根据其议事规则第99条(b)项，个人可由自己选择的他人代表，但该代表须经正式授权。当据称受害人似乎无法亲自提交来文时，也可以接受有关个人的代表提交的来文。委员会指出，《公约》缔约国加入《任择议定书》即承认委员会有权接受并审议声称《公约》所载任何权利遭到侵犯的受害者的个人来文(《任择议定书》序言和第一条)。一国加入《任择议定书》即意味着承诺与委员会真诚合作，以便让委员会能够审议此类来文，并在审查来文后将其意见转交缔约国和有关个人(第五条第一款和第四款)。缔约国如果采取了任何行

⁴ Sekerko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第11段。

动阻止或妨碍委员会审议和审查来文并表达相关意见，就违背了自身义务。⁵ 应由委员会决定是否应登记一项来文。委员会指出，缔约国不承认委员会有权决定是否应登记来文，并终止与委员会就来文进行合作，这违背了缔约国在《任择议定书》第一条下的义务。

委员会需处理的问题和议事情况

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，缔约国称提交人没有用尽所有国内补救办法。委员会注意到，提交人称已用尽所有可用和有效的国内补救办法，并称委员会不认为监督复查程序是一种有效补救办法。⁶ 委员会注意到，提交人于 2014 年 3 月 1 日和 4 月 21 日提出了两项监督复查申请，均被驳回(见上文第 2.4 段)。委员会就此回顾判例指出，就已经生效的法院裁决向法院院长提出监督审查请求是一种取决于法官自由裁量权的特殊补救办法，缔约国必须表明，在本案的情况下，有合理理由认为这类请求会提供有效的补救。⁷ 委员会还注意到，缔约国没有说明提交人可以利用哪些具体的补救办法并且可能对他们的案件有效。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求并不妨碍委员会审查本来文。

7.4 委员会注意到，提交人认为缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第二款(与第十九条和第二十一条一并解读)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直接导致该国明确违反了《公约》，进而对自称受害者的个人产生了直接影响。⁸ 然而，委员会注意到，提交人已经指出，缔约国对现行法律的解释和适用导致他们根据第十九条和第二十一条享有的权利受到了侵犯，而且委员会并不认为，审查缔约国是否违反了《公约》第二条第二款(与第十九条和第二十一条一并解读)规定的一般义务，与审查是否侵犯了提交人根据第十九条和第二十条享有的权利二者之间存在区别。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，根据《任择议定书》第三条不可受理。

7.5 委员会注意到提交人根据《公约》第二条第三款(与第十九条和第二十一条一并解读)提出的申诉。然而，在没有任何其他有关卷宗资料的情况下，委员会

⁵ 第 33 号一般性意见(2008 年)，第 8 段和第 10 段；以及除其他外，见 Levinov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1867/2009、1936、1975、1977-1981、2010/2010)，第 8.2 段；和 Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 6.2 段。

⁶ 例见 Gerashchenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/97/D/1537/2006)，第 6.3 段。

⁷ Gelazauskas 诉立陶宛案(CCPR/C/77/D/836/1998)，第 7.4 段；Sekerko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段；和 Schumilin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段。

⁸ Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/2724/2016)，第 6.4 段；Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第 6.4 段；和 Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第 6.6 段。

认为，提交人未能为可受理目的充分证实这些指控。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(见上文第 3.4 段)。

7.6 委员会认为，提交人的其余申诉提出了《公约》第十九条和第二十一条下的问题，就可否受理而言已得到充分证实，因此着手审议案情实质。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各方提交的所有资料审议了本案。委员会指出，来文所针对的缔约国如果不对来文作出回应或作出不全面的回应，就会使自己处于不利地位，因为委员会不得不在没有掌握有关来文充分资料的情况下审议来文。⁹ 在缔约国没有就来文实质问题作出任何解释的情况下，如果提交人提出的指称得到充分证实，就必须给予应有的重视。

8.2 委员会注意到，提交人称，他们未获准组织和平活动以抗议对人权维护者 Belyatsky 先生和其他政治犯的迫害，因此他们的表达自由权和集会自由权受到了限制，这违反了《公约》第十九条和第二十一条。委员会还注意到，提交人称，主管部门没有解释在他们的案件中，为什么必须对举行示威活动施加限制才能保护国家安全、公共安全、公共秩序、公共卫生、道德或他人的权利和自由。提交人还称，主管部门无法证实为什么将组织和平集会的场所限制在一个特定地点构成禁止在其他地点举行示威活动的合法合理的理由。

8.3 委员会注意到，提交人称市政主管部门拒绝批准举行示威活动，这侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的和平集会自由权。委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)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，否则集会无法有效引起目标受众或公众的注意。一般而言，不应一概禁止在首都、所有公共场所(除城内或市中心外一个特定地点外)、或城市的所有街道上举行任何集会。¹⁰ 委员会还指出，要求参与者或组织者安排与和平集会有关的警务或安保、医疗援助或清洁、或其他公共服务或分摊有关费用，一般而言不符合第二十一条的规定。¹¹

8.4 在这方面，委员会回顾，《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，对于公开表达个人的意见和见解至关重要，在民主社会中不可或缺。¹² 这项权利意味着允许在公共场所组织和参加和平集会，包括静态集会(例如示威)。¹³ 集会的组织者通常有权选择目标受众视线和听力所及范围内的地点，¹⁴不得限制这一权利，除非：(a) 依法实施；以及(b) 在民主社会中，为保护国家安全或公共安宁、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由所必需。如果缔约国施加限制的目的是兼顾个人的集会权与上述普遍利益，则应着眼于促

⁹ 第 33 号一般性意见(2008 年)，第 10 段。

¹⁰ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 段。

¹¹ 同上，第 64 段。

¹² 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹³ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 6 段。

¹⁴ 同上，第 22 段。

进这一权利，而不是加诸不必要或不相称的限制。¹⁵ 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。¹⁶

8.5 在本案中，委员会必须考虑，对提交人和平集会自由权施加的限制根据《公约》第二十一条确定的各项标准是否合理。委员会注意到，根据现有卷宗资料，市政主管部门和国内法院均未提供任何理由或解释，说明提交人的抗议在实际中会如何违反《公约》第二十一条所列的保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这些利益。缔约国也未说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。

8.6 委员会指出，在先前的若干份来文中，委员会曾处理过涉及缔约国相同法律和做法的类似案件。在缔约国未就所涉事项作出任何解释的情况下，委员会得出结论认为，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 委员会回顾其第 34 号一般性意见(2011 年)，其中特别指出，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。¹⁷ 《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，但这些限制必须由法律规定，而且是为以下所必须：(a) 尊重他人的权利或名誉；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。¹⁸ 委员会回顾，应由缔约国证明对提交人根据《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。¹⁹

8.8 委员会注意到，拒绝批准举行示威活动依据的是规范公共活动的法律，其中规定只能在戈梅利市的一个地点举行公共活动。委员会认为，仅能在某些预设地点举行抗议活动的限制显然不符合《公约》第十九条规定的必要性和相称性标准。委员会还注意到，缔约国和国家法院都没有说明为何根据上文提到的必要性和相称性条件这种限制在本案中是合理的。委员会认为，就本案而言，对提交人施加的限制虽然是以国内法为依据，但却无法根据《公约》第十九条第三款规定的限制目的被认为是合理的。在缔约国没有作出任何解释的情况下，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第二款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，认为现有事实表明缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第二款和第二十一条享有的权利。

10. 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作出充分补偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人给予适当的赔偿。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。为此，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《公约》第十九条和第二十一条之下的权利在缔约国可以充分享有。

¹⁵ 同上，第 36 段。

¹⁶ 例见 Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

¹⁷ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

¹⁸ 同上，第 34 段。

¹⁹ Androsenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

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。
