



人权事务委员会

第 1984/2010 号来文

委员会第一一四届会议(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)通过的意见

提交人: Evgeny Pugach(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 3 月 13 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 9 月 27 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见的通过日期: 2015 年 7 月 15 日

事由: 言论自由权; 和平集会权

程序性问题: 缔约国不予合作; 用尽国内补救办法

实质性问题: 言论自由; 和平集会

《公约》条款: 第十九条第 2 款和第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第 2 款(丑)项



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 款在第一一四届会议上

通过的关于

第 1984/2010 号来文的意见 *

提交人： Evgeny Pugach(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 3 月 13 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 7 月 15 日举行会议，

结束了根据《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 1984/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面材料，
通过以下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 提交人 Evgeny Pugach 系白俄罗斯国民，1984 年出生。他声称因白俄罗斯侵犯《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款和第二十一条所赋予他的权利而沦为受害者。¹

* 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、奥利维尔·德·弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法沙拉赫、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·穆尤穆扎·拉基、费蒂尼·帕扎齐斯、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、迪鲁杰拉尔·西图辛格、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 《任择议定书》自 1992 年 12 月 30 日起对缔约国生效。

提交人陈述的事实

2.1 2009年7月30日，提交人请求明斯克市执行委员会许可其于2009年8月22日举行和平示威，旨在提请公民关注流浪动物问题，抗议虐待动物，表示不赞同国有企业“动物之城”(City Fauna)新董事的工作方法，该公司负责收留流浪动物。他在申请中指出，近50人将参与该日下午3时至6时的示威活动，他希望在位于明斯克Gurskovo大街42号的“动物之城”办公大楼前的步行广场举行示威。

2.2 2009年8月14日，明斯克执行委员会拒绝授权举行示威，并指出在指定地点聚集会妨碍“动物之城”和位于该地区的另外两家企业的工作。

2.3 2009年9月7日，提交人就明斯克市执行委员会的决定向明斯克莫斯科地区法院提出上诉，声称该决定侵犯了白俄罗斯《宪法》和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十一条保障其享有的言论自由及和平集会的权利。2009年10月1日，该法院认为明斯克市执行委员会的决定符合《群众运动法》(1997年)的规定，并驳回了提交人的上诉。

2.4 2009年10月23日，提交人向明斯克市法院提出要求撤回原判的上诉，声称地区法院的裁决是不合法的，侵害了他的和平集会和言论自由权利。他辩称，执行委员会禁止在2009年8月22日举行示威的决定没有正当理由，在民主社会是不必要的。他还指出，地区法院对照片证据不予理会，而这些照片能够证明在所述广场举行示威不会妨碍企业工作及行人和车辆通行，因为它既不紧邻道路也不占据人行道。2009年11月19日，明斯克市法院维持地区法院2009年10月1日的裁决并驳回了提交人的申诉。

2.5 提交人未依照监督审查程序向白俄罗斯最高法院提交申诉来进一步追踪该事项，因为他认为不存在有效的补救办法。在他看来，只有根据撤回原判诉讼程序提交申诉才能对案件进行复审。

申诉

3.1 提交人称，拒绝许可其组织示威活动恣意限制了他的言论自由，违反了《公约》第十九条第2款，因为此举剥夺了他吸引公民关注流浪动物的机会，阻止他表达不赞同国有企业“动物之城”的工作方法的意见。

3.2 提交人还称，限制其和平集会权利违反了《公约》第二十一条，因为施加限制的依据是毫无事实根据的假设，即他计划举行的示威活动会扰乱附近企业的工作。他坚持认为，当局未给出任何正当的理由，说明为何民主社会为了维护国家安全或公共秩序，保护公共卫生或道德，或保护他人的权利和自由，必须施加这一限制。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2011 年 1 月 6 日的普通照会中，就本来文以及委员会收到的部分其他来文表达了对不恰当地登记其管辖下的个人来文等问题的关切，缔约国认为这些人没有用尽所有可用的国内补救办法，包括请求检察院就具有既判力的判决启动监督复审，因此违反了《任择议定书》第二条。缔约国认为，对本来文和若干其他来文予以登记之举违反了《任择议定书》的规定；缔约国审议这些来文没有法律依据；委员会就这些来文作出的任何决定都会被视为无效。它进一步指出，在这方面提及委员会的长期做法对其不具有法律约束力。

4.2 委员会主席通过 2011 年 4 月 19 日的信函告知缔约国，《公约任择议定书》第四条第 2 款暗指缔约国必须向委员会提供其所掌握的关于所提交来文的全部资料。主席请缔约国就本案的可受理性以及案情事实提交进一步的意见。他还告知缔约国，若手头没有缔约国就来文提供的资料，委员会将根据其获得的信息，着手审查本来文。2011 年 9 月 30 日，委员会再次请缔约国就来文可否受理和案情事实提交意见。

4.3 缔约国在 2011 年 10 月 5 日的一份普通照会中就本来文表示，缔约国认为，缔约国审议本来文尤其没有法律依据，因其登记违反了《任择议定书》第一条。缔约国坚持认为，提交人并未上诉至检察院要求监督复审，因此未按照《任择议定书》第二条的规定用尽一切可用的国内补救办法。

4.4 2011 年 10 月 25 日，委员会再次请缔约国就来文可否受理和案情事实提交意见，并告知缔约国，若没有进一步资料，委员会将根据现有卷宗资料审查本来文。

4.5 缔约国在 2012 年 1 月 25 日的一份普通照会中表示，该国一经加入《任择议定书》，即已同意依照《任择议定书》第一条的规定承认委员会有权接收和审议该国管辖下、声称自己是缔约国侵犯《公约》所载任何权利的受害者的个人的来文。然而，它指出，该项承认是结合《任择议定书》的其他规定而作出的，包括确立有关申请人及其来文可受理性标准的条款，尤其是第二条和第五条。缔约国坚称，根据《任择议定书》，各缔约国没有义务认可委员会的议事规则或委员会对《任择议定书》条款的解释，其解释只有在符合《维也纳条约法公约》规定的情况下才有效。缔约国认为，关于申诉程序，各缔约国首先应当以《任择议定书》的条款为指导，而且《任择议定书》没有对参照委员会的长期做法、工作方法和判例法作出规定。它还表示，任何违反《任择议定书》规定予以登记的来文将被缔约国视为不符合《任择议定书》，缔约国将拒绝就其可否受理或案情作出评论，并且委员会就此类被拒绝的来文所作的任何决定将被缔约国当局视为“无效”。缔约国认为，对本来文以及委员会收到的若干其他来文予以登记之举违反了《任择议定书》。

委员会需处理的问题和议事情况

缔约国不予合作

5.1 委员会注意到，缔约国断言对提交人的来文进行审议缺乏法律依据，因为其登记违反了《任择议定书》的规定；该国没有义务承认委员会的议事规则或委员会对《任择议定书》条款的解释；以及委员会就本来文所作的任何决定将被该国当局视为“无效”。

5.2 委员会回顾，根据《公约》第三十九条第 2 款，其有权建立自己的议事规则，对此，各缔约国已同意予以承认。委员会还指出，《公约》缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权接收和审议声称自己是侵害《公约》所载任何权利的受害者的个人的来文(《任择议定书》的序言和第一条)。一国遵守《任择议定书》即意味着承诺善意与委员会合作以允许和协助其审议此类来文，以及在经过审查后向缔约国和有关个人发送其意见(第五条第 1 和第 4 款)。缔约国若采取任何可能阻止或阻挠委员会对来文进行审议和审查以及表达其意见的行动，则违背了自己的义务。² 应由委员会决定是否应该登记来文。委员会指出，缔约国不接受委员会有权决定来文是否应予登记，又事先声明不接受委员会关于来文可否受理或案情的决定，因而违反了其根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第一条所承担的义务。³

审议可否受理

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

6.2 委员会遵循《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的规定，确认同一事件不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

6.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所列要求，委员会注意到，提交人未依照监督审查程序向白俄罗斯最高法院提出申诉，原因是他认为不存在有效的补救办法。在这方面，委员会回顾其判例⁴后指出，针对业已生效并取决于法官

² 除其他外，见第 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。

³ 另见第 1949/2010 号来文，*Kozlov* 等人诉白俄罗斯案，2015 年 3 月 25 日通过的意见，第 5.1 和 5.2 段；第 1226/2003 号来文，*Korneenko* 诉白俄罗斯案，2012 年 7 月 20 日通过的意见，第 8.1 和 8.2 段；以及第 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 5.1 和 5.2 段。

⁴ 第 836/1998 号来文，*Gelazauskas* 诉立陶宛案，2003 年 3 月 17 日通过的意见，第 7.4 段；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 8.3 段；第 119-1920/2009 号来文，*Protsko* 和 *Tolchin* 诉白俄罗斯案，2013 年 11 月 1 日通过的意见，第 6.5 段；第 1784/2008 号来文，*Schumilin* 诉白俄罗斯案，2012 年 7 月 23 日通过的意见，第 8.3 段；第 1814/2008 号来文，*P.L.* 诉白俄罗斯案，2011 年 7 月 26 日通过的关于可否受理的决定，第 6.2 段；第 2021/2010 号来文，*E.Z.* 诉哈萨克斯坦案，2015 年 4 月 1 日通过的关于可否受理的决定，第 7.3 段。

自酌权的法院判决，向法院院长提出监督复审的要求，构成一项例外的补救办法，而缔约国必须证明该要求具有合理的胜诉前景，可就案情提供有效的补救办法。然而，在本案中，缔约国未说明，就言论自由及和平集会权利所涉案件，是否曾有过以及究竟向最高法院提出了多少起诉诸监督审查程序的请求。委员会还注意到，缔约国以提交人未根据监督审查程序向检察院提出上诉因而未用尽国内补救办法为由，对来文的可受理性提出质疑。委员会在回顾其判例后指出，根据以往的判例，向检察院提出监督复审的呈请，请求对业已生效的法院裁决予以复核，并不构成依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定必须用尽的补救办法。⁵ 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍审查本来文。

6.4 委员会认为提交人已充分证实其根据《公约》第十九条第 2 款和第二十一条提出的申诉可予受理。委员会宣布就《公约》上述条款而言来文可受理，并着手审议案情。

审议案情

7.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，联系各当事方提供的所有书面资料审议了本来文。

7.2 委员会要审议的问题是，禁止于 2009 年 8 月 22 日举行旨在提请公众关注流浪动物问题、抗议虐待动物和表示不赞同国有企业“动物之城”的工作方法的示威活动，是否构成对提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利的侵犯。

7.3 委员会回顾，《公约》第十九条第 2 款要求各缔约国保障言论自由权，包括不论国界，不论是以口头、书面还是印刷形式，寻求、接受和传递所有各类信息和思想的自由权。委员会述及关于见解自由和言论自由的第 34(2011)号一般性意见，该意见指出，见解自由和言论自由是实现人的全面发展不可或缺的条件。这些自由是任何社会的根本，也是每个自由和民主社会的基石。⁶

7.4 委员会还注意到，《公约》第二十一条保障的和平集会权利是一项基本人权，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。⁷ 这项权利包括有权以支持或反对某一具体原因为目的，组织和参与和平集会和示威。

7.5 委员会指出，拒绝许可为提请公众关注流浪动物问题、抗议虐待动物和表示不赞同国有企业“动物之城”的工作方法而举行的示威活动，此举构成对提交人行使信息传播权和集会自由权的限制。委员会必须核实本来文提到的对提交人

⁵ 除其他外，见第 1992/2010 号来文，*Sudalenko* 诉白俄罗斯案，2015 年 3 月 27 日通过的意见，第 7.3 段。

⁶ 见关于见解自由和言论自由的第 34(2011)号一般性意见，第 2 段。

⁷ 见第 1948/2010 号来文，*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案(见脚注 3)，第 7.4 段。

权利的限制在《公约》第十九条第 3 款和第二十一条第二句的意义上是否有正当理由。

7.6 委员会回顾，《公约》第十九条第 1 款所列权利并非绝对权利，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些限制：(a) 尊重他人的权利或名誉；或(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共健康或道德。委员会认为，第十九条第 2 款规定的对行使权利的任何限制必须经受必要性和相称性的严格检验，而且必须与所指特定需要直接相关。⁸

7.7 委员会进一步指出，除按照法律以及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权利和自由的需要而施加限制以外，不得对第二十一条保障的权利加以限制。⁹ 如果缔约国实行限制的目的是将个人的集会权利与上述普遍关注的利益调和起来，就应该追求一个目标，即便便利实行这项权利，而不是寻求不必要或过分地限制这项权利。因此，缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条所保护权利的理由。¹⁰

7.8 在这方面，委员会注意到，缔约国未就本来文的案情提交意见，因此必须对提交人的指控给予足够的重视。委员会注意到，明斯克市政当局拒绝许可提交人于 2009 年 8 月 22 日在其选定地点举行示威活动，此举限制了提交人的集会自由权以及与其他人一起就流浪动物和国有企业“动物之城”的工作方法表达意见的权利。在这方面，委员会注意到，国家当局拒绝许可提交人在其选定地点举行示威，因而限制其与其他人一起表达关切问题的权利，理由仅仅是该示威活动会妨碍国有企业“动物之城”和该地区其他企业的工作以及车辆通行。然而，根据提交人所提供的资料，委员会注意到，当局既未解释在国有企业场所外的步行区举行示威活动如何会切实妨碍所述企业的工作以及车辆通行，也未解释限制提交人的言论自由及和平集会权利在《公约》第十九条第 3 款和第二十一条第二句的意义上是否有正当理由。¹¹ 委员会回顾，缔约国必须表明在所述案件中施加限制是否必要。¹²

7.9 在本案情况下，并且由于缔约国没有提供任何相关资料，证明限制是为了《公约》第十九条第 3 款和第二十一条第二句的目的所必需，委员会认定，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了侵犯。

⁸ 委员会第 34 号一般性意见(见上文脚注 6)，第 22 段；另见，例如，*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案(见上文脚注 3)，第 7.7 段。

⁹ 例如，见第 1929/2010 号来文，*Lozenko* 诉白俄罗斯案，2014 年 10 月 24 日通过的意见，第 7.6 段。

¹⁰ 例如，见 *Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案(见上文脚注 3)，第 7.4 段。

¹¹ 同上，第 7.8 段。

¹² 同上。

8. 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款规定行事，认为其面前的事实表明，白俄罗斯侵犯了 Pugach 先生根据《公约》第十九条第2款和第二十一条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第3款(甲)项规定，缔约国有义务向提交人提供有效的补救措施，包括偿还提交人支付的任何法律费用，并予以充分赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后再发生类似的违约情况。在这方面，委员会重申，缔约国应审查其立法，特别是1997年12月30日《群众运动法》，因为该法在本案中适用，以确保在缔约国充分享受《公约》第十九条和第二十一条规定的权利。¹³

10. 缔约国须铭记，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，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，并承诺违约行为一经确定成立，即提供有效且可强制执行的补救。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。还请缔约国公布本意见，并在缔约国以白俄罗斯文和俄文广为传播。

¹³ 见，例如，*Sekerko* 诉白俄罗斯案(见上文脚注4)，第11段；*Turchenyak* 等人诉白俄罗斯案(见上文脚注3)，第9段；第1790/2008号来文，*Govsha*、*Syritsa* 和 *Mezyak* 诉白俄罗斯案，2012年7月27日通过的意见，第11段。