

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
2 December 2013  
Chinese  
Original: English

人权事务委员会

## 第 1873/2009 号来文

委员会第一〇九届会议通过的意见，2013 年 10 月 14 日至 11 月 1 日

提交人: Nikolai Alekseev (无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 俄罗斯联邦

来文日期: 2009 年 3 月 25 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第九十七条决定, 于 2009 年 4 月 28 日转交给缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2013 年 10 月 25 日

事由: 和平集会的权利

程序性问题: 同一事件已经在另一国际调查或解决程序的审查中; 用尽国内补救措施; 证实申诉的程度

实质性问题: 限制和平集会权没有正当理由

《公约》条款: 第二十一条

《任择议定书》条款: 第二条, 第五条第 2 款(子)项和(丑)项

GE.13-49339 (C) 311213 060114



\* 1 3 4 9 3 3 9 \*

请回收 

## 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(第一〇九届会议)

通过的关于

#### 第 1873/2009 号来文的意见\*

提交人: Nikolai Alekseev (无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 俄罗斯联邦

来文日期: 2009 年 3 月 25 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 2013 年 10 月 25 日举行会议，

结束了 Nikolai Alekseev 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 1873/2009 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提供的全部书面材料，

通过了如下：

#### 根据任择议定书第五条第4款发表的意见

1. 来文提交人是 Nikolai Alekseev，俄罗斯国民，生于 1977 年。他声称俄罗斯联邦侵犯了他在《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条下的权利，使他受害。<sup>1</sup> 提交人没有律师代理。

---

\* 委员会下列委员参加审查本来文：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、赫厄西欧·普拉萨德·马塔汀思先生、杰拉尔德·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特·佛尔女士、尤瓦·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

<sup>1</sup> 《任择议定书》于 1992 年 1 月 1 日对该缔约国生效。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人是同性恋，也是人权活动人士。从 2006 年至 2008 年，提交人与其他活动人士一起试图在莫斯科组织一些和平集会(“同性恋自豪”游行)，但都受到市政当局的禁止。

2.2 2008 年 7 月 11 日，提交人与其他活动人士一起向莫斯科中央行政区区长提出申请，要求在伊朗驻莫斯科大使馆前面举行固定集会—举牌抗议。集会的目的是对伊朗伊斯兰共和国处决同性恋者和未成年人表示关注，并呼吁禁止这种处决。提交人向当局通报了这次活动的目的、日期、时间和地点，即定于 2008 年 7 月 19 日下午 1 点至 2 点在伊朗使馆前面举行，参加人数为 30 人以下。

2.3 当天，莫斯科中央行政区副区长认为举牌抗议的目的会引起“社会的负面反应”，可能导致“群体违反公共秩序，会对参加者带来危险”，因此而拒绝批准举行这次活动。

2.4 2008 年 7 月 16 日，提交人就拒绝批准的问题向莫斯科 Tagansky 区法院提出申诉。他论辩说，只要集会的目的符合宪法价值，俄罗斯法律则不允许一律禁止举行和平集会。他还说，如果区长有任何严肃的理由认为，所申请的举牌抗议会引发大众暴乱，他们应该为集会参与者安排足够的警察保护，以确保他们行使和平集会的宪法权。

2.5 2008 年 9 月 18 日，Tagansky 区法院驳回申诉，核准市政当局的说法，即由于申请的活动会引起强烈的公众反应，因此不可能确保参加活动的人的安全，也不可能避免暴乱。法院认为，2008 年 7 月 11 日的决定符合国内法以及《欧洲人权和基本自由公约》的规定。2008 年 10 月 5 日，提交人就这项判决向莫斯科市法院提出上诉，但他的上诉于 2008 年 12 月 18 日被驳回。

## 申诉

3. 提交人声称，缔约国违反了他受到《公约》第二十一条保护的集会权，因为它一律禁止他计划组织的集会。当局的拒绝批准不“符合法律”，也不是“民主社会所必须的”。特别是，国内法明确要求当局采取必要措施，确保集会参与者的安全，并确保集会的和平举行。此外，实行的限制不是“民主社会所必要的”，也不符合《公约》第二十一条提到的合理目标。当局拒绝为这次群众活动提议另外的地点，他们声称他们不能为保护参与者提供足够的警力，这表明当局的真实目的是阻止莫斯科的男女同性恋少数群体显示在公众面前，防止他们引起公众对他们的关注的注意。最后，一个少数群体的想法可能会“冒犯、震惊或扰乱”多数群体，可能会引起暴力反对，这不能解释对少数群体通过和平集会表达意见的一律禁止。相反，缔约国必须保护少数群体的和平集会，使他们免遭暴力行为。

## 缔约国对可否受理和案情的意见

4.1 2009年6月29日，提交人对可否受理和案情问题提出了意见。它回顾了案件的事实以及提交人提出的诉讼。它还指出，提交人根据《公约》第二十一条提出的声称是没有依据的，因为不允许提交人举行举牌抗议，是为了保证公共秩序。在这方面，提交人指出，《公约》第二十一条承认和平集会权，但也规定可以依法为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德，或者保护他人的权利和自由而限制这项权利。《俄罗斯联邦宪法》第31条和第55条保障集会权，但也有类似于《公约》第二十一条所规定的限制，这种限制也在《关于集会、会议、示威、游行和举牌抗议的联邦法》(“联邦群众活动法”)中得到阐述。《联邦群众活动法》第8条第1款规定，公共群众活动可以在适合于活动目的的任何地点举行，只要这种活动不危及参加活动者的安全。缔约国还指出，2008年9月18日，莫斯科 Tagansky 区法院裁定，鉴于公众对这种举牌抗议的消极反应，当局不能充分保证参与这种群众活动的人的安全。缔约国坚持认为，当局2008年7月11日不批准这种活动，是符合国际规范和国内立法的。

4.2 缔约国还说，提交人没有按照《公约任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求用尽所有国内补救措施，因为根据《民事诉讼法》第41章第367、第376、第377条，提交人可以要求莫斯科市法院院长对国内法院的决定作监督审查，然后要求最高法院作监督审查。

## 提交人对缔约国的意见提出的评述

5.1 2009年11月9日，提交人指出，缔约国错误地援引《联邦群众活动法》第8条。他认为，这项规定保障在适合公共活动的目的的任何地方举行公共活动。但是，对举行公共活动的限制是由于具体地点的特点而出于安全的考虑，如大楼可能倒塌等等。该条的措词中根本没有提到说它的目的是由于缔约国所引述的安全考虑而规定全面禁止和平集会权。此外，所引的条款应该在任何情况下都应该按照《联邦群众活动法》序言部分所述的那样作如下解释：“确保俄罗斯联邦公民行使宪法授予的权利，即和平集会[……]、大会、会议、示威、游行和举牌抗议的权利”。

5.2 提交人提出，如果当局援引安全考虑作为拒绝在组织者提出的地点或道路上举行群众活动，那么他们则必须根据《联邦群众活动法》第12条提议另一个活动地点。另一个解释，例如要组织者自己确定另一个地点，会使人得出结论，即有关的法律缺乏足够的清晰度，因此就《公约》第二十一条而言，可以认为对集会自由权的限制没有“依法”实施。据提交人说，如果当局对参加者的安全有担心，就应该由他们提出群众活动的另外地点。

5.3 关于缔约国对用尽国内补救措施的评述，提交人指出，监督审查程序不构成有效的补救，因为这种程序没有确保由一个法官小组(莫斯科市法院或最高法院的院长)来对上诉的案件的案情进行重新审查。《民事诉讼法》第381条规定，这种上诉由监督审查法院法官审理，该法官甚至可以在没有研究案宗材料的

情况下予以驳回。只有当法官认为提出的论据有说服力时，他或她才会要求提供案宗，并在他或她的权限内将案件移交监督审查法院的法官小组审理。在这方面，提交人援引 2007 年的一个类似案件：申诉人对不批准为呼吁容忍性少数群体举行一次集会的决定提出上诉，要求进行监督审查，但最高法院的一名法官认为，由于不能保证参加者的安全，因此这项决定是合法的，并决定对该案不予监督审查，由于他的案件涉及类似的情况，因此提交人认为通过监督审查程序进行上诉，该是徒劳无效的。

5.4 提交人还要求委员会考虑欧洲人权法院关于监督审查程序的有效性方面的判例，因为《民事程序法》没有明确撤消下级法院最后判决的理由，申诉人不能直接进入该程序。他还注意到委员会在审议了俄罗斯联邦根据《公约》提交的第六次定期报告后提出的关注，即缔约国存在着基于性取向的系统性歧视，包括政府官员的歧视的情况(CCPR/C/RUS/CO/6 和 Corr.1, 第 27 段)。

5.5 2009 年 12 月 2 日，提交人提交了额外的资料。特别是，提交人提请注意欧洲人权法院对《Martynets 诉俄罗斯案》的判决。欧洲法院在该判决中评估了缔约国 2008 年 1 月 7 日以来生效的监督审查程序的有效性。它认为，缔约国的监督审查程序不能被认为是根据《欧洲人权公约》第 35 条必须在向法院提出申请前要用尽的国内补救措施，因为对具有法律约束力的判决的监督审查程序可以通过多个审级进行，因此，案件可能会无限期地在两个审级之间来回。<sup>2</sup>

### 缔约国提出的进一步意见

6.1 2010 年 9 月 29 日，缔约国重申案件的事实以及提交人在国内一级采取的行动。它还重申：提交人根据《公约》第二十一条提出的声称是没有根据的；该条规定的对享有和平集会权的类似限制，在《宪法》第 55 条和《联邦群众活动法》第 8 条中也有规定。它回顾说，《联邦群众活动法》第 8 条规定，公共活动可以在适合于该活动的目的的任何地点举行，只要活动的开展不危及参加者的安全。在这方面，缔约国坚持认为，莫斯科中央行政区副区长的决定是根据对上述安全问题的考虑而作出的。

6.2 它还重申，提交人没有用尽监督审查程序中现有的国内补救措施，因此根据《公约任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，本来文不可受理。

6.3 缔约国还说，提交人滥用来文提交权，因为同一事项正在有另一国际调查或解决程序审查。特别是，它提请注意：2007 年 1 月 29 日、2008 年 2 月 14 日和 2009 年 3 月 10 日，提交人就当局不批准他举行关于性少数群体权利的群众活动(同性恋骄傲游行)和举牌抗议而向欧洲人权法院提出请愿。<sup>3</sup> 在这方面，它提

<sup>2</sup> 欧洲人权法院，《Martynets 诉俄罗斯案》，第 29612/09 号申请，2009 年 11 月 5 日关于可否受理问题的决定。

<sup>3</sup> 这几次请愿在欧洲人权法院分别登记为第 4916/07 号、第 25924/08 号和第 14500/09 号。

出，向欧洲法院的申诉以及本来文在性质上是类似的，因为它们由同一人就同一群体(属于性少数群体)和同一市政当局的行为而提出的。

### 提交人的进一步评述

7.1 2010年11月1日，提交人通知委员会说，2010年10月21日，欧洲人权法院通过了对他的案件的判决。<sup>4</sup> 该案涉及当局不允许他举办类似于本来文中提到的2006、2007和2008年的活动。在该案中，欧洲法院认定违反了提交人在《欧洲人权公约》第11条(和平集会权)下的权利。

7.2 2010年11月30日，提交人重申，监督审查程序不能被认为是可否审议方面的有效补救。关于缔约国的论点，即本来文应该被看作是滥用申诉权，因为类似事项正在由另一国际程序审议，提交人认为，本申诉以各种事实为根据，并与不同的事实有关。向欧洲人权法院提出的请愿涉及禁止举行骄傲游行的决定或者禁止提交人提出的替代骄傲游行的举牌抗议的决定，而本申诉涉及禁止举牌抗议伊朗伊斯兰共和国处决同性恋和未成年人的决定。因此，提交人认为，根据《公约任择议定书》第五条，本来文应宣布为可予受理。

### 委员会需处理的问题和议事情况

#### 审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何声称之前，人权事务委员会必须根据《议事规则》第93条决定根据《任择议定书》来文是否可予受理。

8.2 根据《任择议定书》第五条第2款(甲)项的要求，委员会应弄清同一事项是否在另一国际调查或解决程序下审议。在这方面，委员会注意到缔约国的论点，即：提交人分别于2007年1月29日、2008年2月14日和2009年3月10日，就国家当局不允许提交人就性少数群体权利问题举行群众活动和举牌抗议向欧洲人权法院提出请愿，欧洲法院对这几次请愿作了登记。缔约国提出，向欧洲法院提出的申诉以及本来文的性质类似，因为它们是由同一人提出的，涉及的都是同一组人(属于性少数群体)的权利以及同一当局的行为。委员会还注意到提交人的解释，即：向欧洲人权法院提出的请愿涉及不同的实际情况，即：在2006年至2008年禁止举行骄傲游行或提交人作为替代骄傲游行而提出的举牌抗议，而本申诉则涉及禁止举牌抗议伊朗伊斯兰共和国处决同性恋和未成年人。

8.3 委员会回顾说，《任择议定书》第五条第2款(子)项意义范围内的“同一事件”应理解为包括同一作者、同一事实和同样的实质性权利。<sup>5</sup> 委员会注意到，从关于案中的现有资料中显而易见，提交人向欧洲人权法院提出的请愿涉及同一人，事关本来文援引的同样的实质性权利。但是，委员会认为，向欧洲法院提出

<sup>4</sup> 见欧洲人权法院，《Alekseev 诉俄罗斯》，第4916/07、25924/08和14500/09号申请。

<sup>5</sup> 例如见，第1002/2001号来文，《Wallmann 等人诉奥地利案》，2004年4月1日通过的意見，第8.4段。

的各自请愿并不涉及同样的事实，即本来文所述的具体活动。因此，委员会认为，《任择议定书》第五第 2 款(子)项并不排除在可否受理方面对本来文的审议。

8.4 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所规定的要求，委员会注意到缔约国的论点，即：提交人没有在监督审查程序的范围内用尽现有的国内补救措施，因此来文不可受理。在这方面，委员会注意到，提交人向莫斯科市法院提出上诉，该法院维持下级法院的决定。委员会援引判例法，认为，对生效的法院决定要根据法官或检察官的自由斟酌权而构成特别补救措施，<sup>6</sup>就可予受理的目的而言不必用尽。由于没有收到关于案中的任何其他有关资料，因此委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不排除它审议本来文。<sup>7</sup>

8.5 委员会认为，提交人就可以受理而言已经充分证实了他在《公约》第二十一条下的声称。它宣布来文可予受理，并开始根据案情进行审议。

### 审议案情

9.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照收到的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会要审议的第一个问题是缔约国的当局限制提交人的和平集会权，是否是《公约》第二十一条所载的任何标准所允许的。

9.3 委员会回顾，《公约》第二十一条所保障的和平集会权是公开表达个人的观点和意见所必须的，也是民主社会所不可或缺的。<sup>8</sup>它还回顾，缔约国必须制定有效的措施，防止以压制通过集会行使表达自由权为目的的攻击。<sup>9</sup>限制和平集会权，只有在以下情况下才可允许：(a) 符合法律，(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的需要。

9.4 在本案中，委员会认为，缔约国和提交人都同意，不允许于 2008 年 7 月 19 日下午 1 点至 2 点在伊朗驻莫斯科使馆前进行举牌抗议，是干涉提交人的集会权，但双方对这种限制是否是允许的有不同意见。

<sup>6</sup> 主要见，第 836/1998 号来文，《Gelazauskas 诉立陶宛案》，2003 年 3 月 17 日通过的意见，以及第 1537/2006 号来文，《Gerashchenko 诉白俄罗斯案》，2009 年 10 月 23 日通过的不可受理决定。

<sup>7</sup> 例如见，第 1866/2009 号来文，《Chebotareva 诉俄罗斯联邦案》，2012 年 3 月 26 日通过的意见，第 8.3 段。

<sup>8</sup> 见第 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 7.4 段。

<sup>9</sup> 见委员会关于见解和言论自由的第 34(2011)号一般性意见，第 23 段，《大会第六十六届会议正式记录，补编第 40 号》，第一卷(A/66/40(Vol. I))，附件五。委员会指出，虽然第 34 号一般性意见提及《公约》第十九条，但它也为第二十一条的内容提供指导。见第 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 9.4 段。

9.5 委员会还注意到，缔约国认为不允许举行所涉的举牌抗议，是为了公共安全的必要性。需要提交人认为安全原则只是不予准许的一个借口，但委员会认为这对评估该事实性指控是没有必要的，因为提交人根据第二十一条提出的声称可以按照如下假设作出裁定，即：受质疑的限制，其动机是对公共安全的担心。

9.6 委员会注意到，不允许提交人关于举牌抗议的申请，其唯一理由是，抗议所涉的主题，即倡导尊重属于性少数群体的人的人权，会引起负面反应，并可能会导致违反公共秩序的情况。不准许的决定与选择的地点、日期、时间、期限或提议的公共集会的方式都没有关系。因此，莫斯科中央行政区副区长 2008 年 7 月 11 日的决定等同于剥夺提交人举行关于所选择的主题的公共集会权，这是一起最严重干预和平集会自由的行为之一。委员会注意到，集会自由保护宣传可能令人不快或冒犯他人的思想的示威，因此缔约国有责任保护示威者行使他们的权利，防止遭到别人的暴力侵害。它还指出，不明确而笼统的暴力反示威风险，或者是当局仅仅有可能无法防止或制止这种暴力，这不是禁止示威的充足理由。缔约国没有就本案向委员会提供佐证以下声称的任何资料，即：公众对提交人提议的举牌抗议的“负面反应”会引发暴力，或者警察即使适当履行职责也无法防止这种暴力。在这种情况下，缔约国的义务是保护提交人行使《公约》的权利，而不是从中剥夺这些权利。因此，委员会认为，限制提交人的权利，在一个民主社会为了公共安全是没有必要的，违反《公约》第二十一条。

9.7 鉴于上述结论，委员会决定不审查提交人的额外声称，即：关于拒绝允许的决定不符合法律，理由是国内法只适用于诸如大楼倒塌的风险等等的安全关注，当局在不批准原来的申请时有义务为集会指定另外的地点。

10. 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 款行事，认为面前的事实表明，提交人根据《公约》第二十一条应有的权利受到侵犯。

11. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效的补救，包括就他支付的任何诉讼费用给以充分的赔偿和报销。缔约国还有责任采取措施防止未来发生类似侵权事件。

12. 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》第二条规定，缔约国也已承诺确保其境内或受其管辖的所有人均享有《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。还请缔约国公布本《意见》，并以缔约国的官方语文广泛散发。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]