

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 1851/2008 号来文

委员会在一〇九届会议(2013 年 10 月 14 日至 11 月 1 日)上通过的意见

提交人: Vladimir Sekerko (未由律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2008 年 9 月 17 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, 2008 年 12 月 15 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见的通过日期: 2013 年 10 月 28 日

事由: 拒绝授权举行一次和平集会

程序性问题: 用尽国内补救办法

实质性问题: 和平集会的权利; 允许的限制

《公约》条款: 第二十一条

《任择议定书》条款: 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 款在第一〇九届会议上通过的

关于

第 1851/2008 号来文的意见*

提交人： Vladimir Sekerko (未由律师代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 白俄罗斯

来文日期： 2008 年 9 月 17 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 28 日举行会议，

结束了对 Vladimir Sekerko 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 1851/2008 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国向其提供的全部书面资料，

通过如下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1.1 来文提交人是 Vladimir Sekerko，白俄罗斯国民，出生于 1947 年。他诉称，白俄罗斯侵犯了他在《公民权利和政治权利国际公约》(以下简称《公约》)第二十一条下的权利，他是受害者。¹ 提交人没有代理。

1.2 2009 年 2 月 16 日，缔约国请委员会按照委员会议事规则第 97 条第 3 款的规定，将来文的可否受理问题和案情问题分开审议。2009 年 3 月 6 日，通过其新来文和临时措施特别报告员，委员会决定，一并审议来文可否受理问题和案情问题。

* 委员会的下列成员参与了对本来文的审议：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、瓦尔特·卡林先生、丛科·赞纳勒·马久迪纳女士、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、富宾恩·奥马·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特-佛尔女士、尤瓦尔·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生、马戈·瓦特瓦尔女士。

¹ 《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。

提交人陈述的事实

2.1 提交人，与戈梅尔市的一些居民(以下简称“其他申请人”)一起，请求戈梅尔市执行委员会授权在该市不同地区举办群体活动，以抗议取消贫困人口的社会福利。提交人计划的行动拟在“Vipra 民营单一制企业”的文化宫和“Rechitskiy 市购物中心”前面的区域举行。申请是按照白俄罗斯共和国 1997 年 12 月 30 日的《群体活动法》(下称《群体活动法》)第 5 条的要求提交的。

2.2 2007 年 12 月 5 日，戈梅尔市执行委员会拒绝授权举办这些群体活动。它指出，申请中未列入与活动的规划和举办相关的必要细节，违反了《群体活动法》第 5 条。²

2.3 提交人和其他申请人就戈梅尔市执行委员会 2007 年 12 月 5 日的决定向戈梅尔特森特拉尼地区法院提出了申诉。在其申诉中，提交人指出，在向戈梅尔市执行委员会提交的申请中，他附上了一份书面材料，列明了与该活动的规划和举办相关的详细内容。因此，戈梅尔市执行委员会限制了他的和平集会权，而未给出正当理由。

2.4 2008 年 2 月 1 日，特森特拉尼地区法院驳回了提交人和其他申请人的申诉。它指出，申请仅列入了适当组织该活动方面的内容，但缺少与活动的规划和举办相关的必要细节。然而，提交人认为，该法院裁决的根本原因是，他和其他申请人请求在不允许集会的地点举办这些活动，因为根据戈梅尔执行委员会 2006 年 4 月 11 日的第 318 号决定，在一个 50 万居民的城市举办群体活动，有一个单一的指定地点。³ 提交人和其他申请人就地区法院的裁决向戈梅尔区域法院提出了上诉。

2.5 2008 年 3 月 20 日，戈梅尔区域维持了戈梅尔特森特拉尼地区法院的裁决。根据白俄罗斯《民事诉讼法》第 432 条，上诉法院的裁决为最终裁决，自通过时起生效。根据戈梅尔区域法院的裁决，戈梅尔市执行委员会拒绝向提交人和其他申请人授权的理由是，他们的举办活动申请书所附的书面材料未列入与活动规划和举办相关的细节，这是审批的强制性和必要条件。

2.6 提交人认为，他已用尽了所有可以利用的有效国内补救办法。

申诉

3.1 提交人诉称，他的和平集会权遭到了侵犯，《公约》第二十一条对此项权利作出了保障。他的权利受到限制的理由是，他的举行群体活动的申请不完整，

² 《群体活动法》第 5 条第 5 款列出了申请所必需的以下内容：举办群体活动的目的、种类、地点；举办日期、开始和结束时间；途经路线；大致参与人数；组织者(1 人或多人)的姓名、其住所和工作(学习)地点；在举办群体活动时保障公共秩序和安全的措施；与医疗服务和举办群体活动后清理场所相关的措施；提交申请日期等内容。

³ 根据 2006 年 4 月 11 日戈梅尔执行委员会的第 318 号决定，群体活动应在 Vipra 民营单一制企业的文化宫前的区域举行。

他打算在一个未经许可的地点举办其中一项活动。他认为，国家有关部门，包括国内法院，未提出这些限制的正当理由，也未提供论据，说明这些限制是必要的，是有利于国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保护他人的权利和自由的。

3.2 提交人认为，法院未能根据《公约》条款评估戈梅尔执行委员会的决定。根据 1969 年《维也纳条约法公约》第二十六条和第二十七条，白俄罗斯受《公约》约束，应本着诚信履行《公约》，不得援引国内法的条款作为未能执行《公约》的理由。根据《白俄罗斯国际条约法》第 15 条，公认的国际法原则和在白俄罗斯生效的国际条约的条款，构成国内法的内在组成部分。提交人强调，国内法院限制他的和平集会权的理由是，他打算在一个未经授权的地点举办活动，违反了一个法律细则。这种限制与《公约》第二十一条的本质以及该条所列明的限制理由相抵触。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2009 年 2 月 16 日，缔约国对来文可否受理提出质疑，辩称提交人未用尽所有可用的国内补救办法，因为他的案件尚未由检察官办公室根据监管审查程序进行审查。

4.2 缔约国还指出，提交人未按照《民事诉讼法》第 439 条的规定，请求戈梅尔区域法院院长或白俄罗斯最高法院院长对戈梅尔特森特拉尼地区法院和戈梅尔区域法院的裁决进行监督审查。因此，提交人未利用所有可用的补救办法，而且，没有理由认为，这些补救办法不可使用或无效。

提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5. 2009 年 3 月 5 日，提交人回顾，根据《公约任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，个人在向委员会提交申诉前，应用尽所有可用的国内补救办法。他指出，委员会已确认，如果启动监督审查程序有赖于法官或检察官的酌处权，在这些缔约国，有待用尽的补救办法仅限于撤销原判上诉。他未要求戈梅尔区域法院或最高法院启动监督复审程序，因为这种要求不会促成对该案进行复审。根据委员会的判例，国内补救办法应该是可用的和有效的。通过提出撤销原判上诉，提交人称，他已用尽了可以利用的国内补救办法。在上诉法庭通过了裁决时，下级法院的裁决即为最终裁决并即时生效。

缔约国关于案情问题的意见

6.1 2009 年 8 月 3 日，缔约国提交了关于该案案情问题的意见。缔约国重申了案件的事实。它指出，戈梅尔市执行委员会驳回了提交人和其他申请人的申诉，因为，他们的申请所附的书面材料未列入规划和举办此类活动所必需的所有细节。根据《群体活动法》第 10 条，这些信息是授权举办群体活动的一个强制性和必要条件。此外，法院确认，提交人和其他申请人未能说明在活动期间和其后为保障公共秩序和安全、医护和清理场所拟采取的措施，也未提交与提供这些服

务相关的费用支付证明。此外，一些申请人申请批准在未经授权的地点进行纠察。这些情形不利于保障公共秩序和公共安全，在这种情况下，通过 2008 年 2 月 1 日的一个证据详实的裁决，戈梅尔特森特拉尼地区法院驳回了提交人和其他申请人的诉求。

6.2 群体活动的组织和举办由 1997 年 12 月 30 日的《群体活动法》规范。该法的目的是，在公共场所举办此类活动时，为实现宪法权利和公民自由、保护公共秩序和公共安全创造条件。根据该法，“国家保障不侵犯法律秩序和白俄罗斯共和国其他公民权利的群体活动自由”。

6.3 《公约》第二十一条规定了和平集会权利。白俄罗斯批准了《公约》，并将其条款包括第十九条和第二十一条纳入了国内法。具体而言，《宪法》第 33 条保障思想和信仰自由权和言论自由权。《宪法》第 35 条保障举行集会、会议、街头游行、示威和纠察的权利，但不得违反法律、扰乱秩序或侵犯其他公民的权利。同时，根据《宪法》第 23 条，除了为国家安全、公共安全、保护公共卫生或道德或保护其他人的权利和自由而依法施加的限制外，不得对公民的权利和自由施加限制。

提交人对缔约国关于案情问题意见的评论

7.1 2009 年 10 月 5 日，提交人指出，《公约》第二十一条保护的权利仅可按照该条所列的要求加以限制。然而，缔约国对行使和平集会权施加的限制不得损害该项权利的实质内容。缔约国应确定所施加的限制有《公约》第二十一条所列的一项正当目的作为理由。

7.2 提交人指出，即使假定他的申请所附书面材料举行大规模活动的书面承诺未提供《群体活动法》第 5 条规定的所有必要信息，而且，他打算在一个未经授权用于集会目的的地点举办和平集会，当局也有机会与他进行协商，确定保护他的权利的措施。根据《群体活动法》第 6 条，地方执行委员会主任或副主任有权在与组织者达成协议后，更改活动的日期、时间和地点，以确保保护他人的权利和自由、公共安全以及交通运输和各组织的正常运作。提交人重申，戈梅尔市执行委员会拒绝了他的请求，而没有根据《公约》第二十一条提出任何理由。因此，他的和平集会权遭到了侵犯。

7.3 他补充说，2008 年 4 月 2 日，戈梅尔市执行委员会通过了关于戈梅尔群体活动问题的第 299 号决定，对城市当局以外的和平集会组织者施加了一些限制。这些限制危及和平集会权本身。例如，当局也将集会活动限制在一个单一地点，即 Vipra 民营单一制企业的文化宫前面的区域。此外，该决定要求，在举办任何公共活动之前，组织者与警方、医疗服务部门和清洁机构签订协议。第 299 号决定取代了戈梅尔市执行委员会的第 318 号决定，该决定也对集会权施加了限制。

7.4 提交人认为，鉴于上述情况，戈梅尔市执行委员会 2008 年 4 月 2 日的决定损害了《公约》第二十一条所规定权利的实质内容，他被剥夺了和平集会权。

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诉求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，裁定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确定，同一项目目前未由另一项国际调查或解决程序审查。

8.3 委员会注意到缔约国的以下论点：提交人本可要求检察官办公室以及戈梅尔区域法院院长或最高法院院长对戈梅尔特森特拉尼地区法院和戈梅尔区域法院的裁决启动监督审查。然而，缔约国未证实，此类审查程序实际可用和有效。具体而言，缔约国未说明，监督审查程序是否能在关于和平集会权的案件中成功应用，也未说明有多少此类成功案例。委员会回顾了先前判例。根据这些判例，就《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项而言，针对已经生效的法院裁决启动的缔约国监督审查程序并不构成有待用尽的补救办法。⁴ 因而，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不阻止委员会审议本来文。

8.4 委员会认为，就可否受理目的而言，提交人已充分证实了其根据《公约》第二十一条提出的申诉。因此，委员会宣布该申诉可予受理并着手审查案情。

审议案情

9.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定根据当事方提供的所有资料审议了来文。

9.2 委员会需处理的问题是，拒绝授权举行提交人和戈梅尔市一些居民所规划的群体活动是否构成对《公约》第二十一条下的权利的侵犯。

9.3 委员会回顾，《公约》第二十一条所保障的和平集会权是一项基本人权，它是公开表达个人观点和意见所必需的，也是民主社会不可或缺的。⁵ 这项权利意味着，可组织和参加和平集会，包括有权在公共场所举办固定点集会(纠察)。不允许对这项权利施加限制，除非：(a) 这些限制是依法施加的；(b) 这些限制是民主社会所必需的，有利于国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保护他人的权利和自由。

⁴ 例见，第 1785/2008 号来文，Olechkevitch 诉白俄罗斯，2013 年 3 月 18 日通过的意见，第 7.3 段；第 1784/2008 号来文，Schumilin 诉白俄罗斯，2012 年 7 月 23 日通过的意见，第 8.3 段；第 1841/2008 号来文，P.L. 诉白俄罗斯，2011 年 7 月 26 日作出的不予受理决定，第 6.2 段。

⁵ 例见，第 1948/2010 号来文，Turchenyak 和其他人诉白俄罗斯，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 7.4 段。

9.4 委员会指出，由于缔约国规定了组织群体活动的程序，又拒绝了提交人提出的授权举办规划的群体活动的申请，因而，它对行使自由集会权施加了限制。因此，委员会必须考虑，在本来文中，根据《公约》第二十一条第二句所列标准，对提交人权利的有关限制是否有正当理由。委员会指出，如果国家规定了某种限制，缔约国就有义务证明，该项限制对于此条款所列目的而言是必需的。

9.5 委员会注意到缔约国的以下解释：提交人被拒绝举办群体活动的授权，因为他未能提供《群体活动法》所要求的所有必要信息，包括为保障活动参加者的安全和医护以及为确保在集会期间和集会后保持场地清洁所拟采取的措施。委员会还注意到缔约国的以下陈述：所缺乏的信息不利于确保公共秩序和公共安全；有关法律的目的是，在公共场所举办此类活动时，为实现公民的宪法权利和自由、保护公共安全和公共秩序创造条件。

9.6 委员会回顾指出，在缔约国为调和个人的集会权和上述公共关切利益而施加限制时，缔约国应以促进该项权利为指导，而不是对其施加不必要的或不相称的限制。⁶ 对行使和平集会权的任何限制必须满足必要性和相称性的严格测试。

9.7 委员会注意到，缔约国未能证明，在提交人的案件中，拒绝授权——即使依据的是法律规定——对于《公约》第二十一条第二句的一项合法目的而言是必要的。具体而言，缔约国未具体说明，缺乏哪些与群体活动的规划和举办相关的必要细节，缺乏这些细节会对公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或他人的权利和自由构成威胁。缔约国也未证明，在提交人的案件中，这些目的仅可通过拒绝规划的群体活动来实现。由于缔约国未能证明，拒绝授权满足《公约》第二十一条所述标准，委员会得出结论认为，所提交的事实表明，缔约国侵犯了提交人在《公约》第二十一条下的权利。

10. 人权事务委员会依照《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，认为缔约国侵犯了提交人在《公约》第二十一条下的权利。

11. 按照《公约》第二条第3款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救，包括偿付提交人产生的法律费用以及适当的赔偿。缔约国也有义务采取步骤，防止今后发生类似的侵权现象。在这方面，委员会重申，缔约国应审查其立法，特别是在本案中所适用的1997年12月30日的《群体活动法》，以确保《公约》第二十一条下的权利可在缔约国充分享有。⁷

⁶ 同上，第7.4段。

⁷ 例见，1948/2010号来文，Turchenyak和其他人诉白俄罗斯，同上，第9段；1790/2008号来文，Sergei Govsha、Viktor Syritsa和Viktor Mezyak诉白俄罗斯，2012年7月27日通过的意見，第11段。

12. 铭记缔约国加入《任择议定书》，即已承认委员会有权确定是否存在了违反《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或受其管辖的一切个人享有《公约》承认的各项权利，并承诺如违约行为经确定成立，即提供有效和可执行的补救。有鉴于此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明缔约国为落实委员会意见所采取的措施。委员会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泛传播。

[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。]
