



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
14 September 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1790/2008 号来文

委员会在 2012 年 7 月 9 日至 27 日举行的第一〇五届会议上通过的意见

提交人: Sergei Govsha、Viktor Syritsa 和 Viktor Mezyak
(没有律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2008 年 3 月 31 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员的第 97 条决定, 已于 2008 年 5 月 29 日
转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2012 年 7 月 27 日

事由: 拒绝批准组织一次和平集会

实质性问题: 言论自由; 集会自由; 允许的限制

程序性问题: 用尽国内补救措施

《公约》条款: 第十九条和第二十一条

《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 款在第一〇五届会议上

通过的关于

第 1790/2008 号来文*

提交人: Sergei Govsha、Viktor Syritsa 和 Viktor Mezyak
(没有律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2008 年 3 月 31 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 2012 年 7 月 27 日举行会议，

结束了 Sergei Govsha、Viktor Syritsa 和 Viktor Mezyak 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 1790/2008 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资料，
通过了如下：

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 1949 年出生的 Sergei Govsha、1953 年出生的 Viktor Syritsa 和 1960 年出生的 Viktor Mezyak。他们均为白俄罗斯国民，目前居住在白俄罗斯巴拉诺维奇。提交人声称白俄罗斯侵犯了《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十一条规定的其权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对该缔约国生效。提交人没有律师代理。

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、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、安托阿尼拉·尤利亚·莫托科女士、杰拉尔德·L·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、马拉特·萨尔先巴耶夫先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

1.2 2008年7月30日，缔约国请委员会按照委员会议事规则第97条第3款，将来文的案情分离开来，先审查来文可否受理问题。2008年9月4日，新的来文和临时措施特别报告员代表委员会决定一起审查来文的可否受理问题及其案情。

提交人陈述的事实

2.1 按照白俄罗斯共和国《集体活动法》(以下称为《集体活动法》)第5条的要求，2006年8月24日，提交人向巴拉诺维奇市执行委员会提出申请，通知它们准备于2006年9月10日组织一次主题为：“创建一个自由、独立和繁荣的白俄罗斯”的巴拉诺维奇居民会议，并请它批准组织这次会议。该申请书按照《集体活动法》的要求，列明了所有必要的信息，即计划中会议的日期、地点、时间、预计参加人数、为保障公共秩序和安全准备采取的措施、医疗设施和会议结束时场地的清扫。作为组织者，他们承担义务，与相关的服务提供商缔结合同，并支付其服务。

2.2 2006年9月4日，巴拉诺维奇市执行委员会拒绝批准组织该次会议，理由是2006年3月15日已经在执行委员会大楼中举行了一次主题类似的会议。提交人认为，国家法律和白俄罗斯批准的国际条约都不准许对举行和平集会施加这种限制。

2.3 2006年9月26日，提交人就巴拉诺维奇市执行委员会2006年9月4日的决定向巴拉诺维奇地区和巴拉诺维奇市法院提出上诉。他们在上诉中指出，根据2001年5月7日关于改进集会、群众大会、街头行进、游行示威和其他集体活动的程序的某些措施的第11号总统令，如果各自的申请书附有与将为有关集体活动参加者的安全提供服务的国家服务提供商缔结的证明和合同[的复印件]，即应批准该活动。提交人辩称，总统令中没有任何条款允许以过去已经举行过一次主题类似的会议为理由拒绝批准载有一项批准会议请求的申请书。

2.4 2006年10月23日，该上诉被巴拉诺维奇地区和巴拉诺维奇市法院驳回。在庭审时，巴拉诺维奇市执行委员会的一位代表解释说，除了2006年9月4日的决定中提到的一项理由之外，拒绝批准组织这次会议是根据以下理由作出的：

(a) 提交巴拉诺维奇市执行委员会的申请不符合《集体活动法》第4条第1款规定的此类申请的所有相关要求。¹ 换言之，提交人没有在其申请书中列明其各自的出生年月、国籍和会议的目的；

¹ 《集体活动法》第4条第1款规定：“假定参加人数多达1,000人的集会、会议、街头群众大会、示威、抗议以及假定参加者人数不限的其他集体活动的组织者可以是永久居住在白俄罗斯境内的白俄罗斯共和国公民，但条件是必须满18岁而且具有选举权，属于集体活动申请人数而且以书面形式对按照现行法律组织和展开该活动承担义务，组织者还可以包括按既定顺序登记的白俄罗斯共和国的政党、工会和其他组织，但按照法令其活动被终止的白俄罗斯共和国的组织”。

(b) 与《集体活动法》第 6 条第 4 款² 和巴拉诺维奇市执行委员会 2006 年 1 月 17 日第 4 号决定第 4 段的要求相反，提交巴拉诺维奇市执行委员会的申请书没有附上证明与保护公共秩序和安全、医疗设施和会议结束以后场地清扫有关的服务费用已经支付的收据；

(c) 与《集体活动法》第 8 条第 2 款的要求³ 相反，组织者在取得对组织该次会议的批准之前于 2006 年 8 月 31 日在 *Intex-press* 报纸上发表了关于该次会议的地点、时间、主题和组织者的告示。

巴拉诺维奇地区和巴拉诺维奇市法院裁定，尽管巴拉诺维奇市执行委员会的决定并没有提到它拒绝批准组织这次会议的所有理由，但该决定是合法的，因此提交人的上诉由于毫无根据而应被驳回。

2.5 2006 年 11 月 10 日，提交人向布列斯特地区法院民事案件审判庭提交了撤销原判上诉，对巴拉诺维奇地区和巴拉诺维奇市法院的决定提出质疑。他们辩称：

(a) 向巴拉诺维奇市执行委员会提交的申请符合《集体活动法》第 2 条⁴ 和第 5 条第 5 款⁵ 规定的所有要求；

(b) 根据《集体活动法》第 10 条第 3 款，⁶ 与保护公共秩序与安全、医疗服务和会议结束时场地清扫有关的所有费用须在有关会议结束后 10 天内支付。因此提交人请布列斯特地区法院民事审判庭撤销巴拉诺维奇地区和巴拉诺维奇市法院提到的巴拉诺维奇市执行委员会 2006 年 1 月 17 日第 4 号决定，因为该决定要求在会议预定举行日期之前 6 天内支付与会议组织有关的所有费用，因而违反了《集体活动法》；

² 《集体活动法》第 6 条第 4 款规定：“与保护公共秩序、医疗服务和集体活动结束以后的场地清扫有关的费用的付款顺序由地方执行机构和行政机构关于计划举行集体活动的活动范围的决定加以确定”。

³ 《集体活动法》第 8 条第 2 款规定：“在收到举行集体活动的许可之前，活动的组织者和其他人无权在媒体上宣布活动举行的日期、地点和时间，编制和散发传单、招贴画和为此目的的其他材料”。

⁴ 《集体活动法》第 2 条规定：“会议—公民聚集在某一露天场所，公开讨论和表示其对个人和组织的行为(不行为)、公共和政治生活活动以及对解决影响其利益的问题的态度”。

⁵ 《集体活动法》第 5 条第 5 款规定：

须在申请书中列明：举行集体活动的目的、种类和地点；举行活动的日期、活动开始和结束的时间；行进路线；假定的参加者人数；组织者的姓名及中名、其居住和工作(学习)地点；确保举行集体活动的公共秩序和安全的措施；与医疗服务、集体活动结束后场地清扫有关的措施；提交申请的日期。

⁶ 《集体活动法》第 10 条第 3 款规定：“集体活动的组织者或负责组织和展开集体活动者须：……按照地方执行机构和行政机构关于集体活动所在地的决定，在集体活动之后的 10 天内支付与保护公共秩序、医疗服务和场地清扫有关的费用”。

(c) 一位记者在报纸 *Intex-press* 上发表一篇文章，说明已经向执行委员会申请批准于 2006 年 9 月 10 日举行的会议，这并不构成《集体活动法》第 8 条第 2 款意义上的对该会议的“宣布”。

2.6 2006 年 12 月 4 日，布列斯特地区法院民事审判庭维持巴拉诺维奇地区和巴拉诺维奇市法院的决定。它是根据上述第 2.4(b)和(c)段中概述的相类似的理由和论点作出此决定。根据《民事诉讼法》第 432 条，上诉法院作出的裁决是最终裁决，自通过之日起开始执行。

2.7 2007 年 2 月 3 日，提交人向布列斯特地区法院院长申请对原先的决定进行监督复审。2007 年 2 月 26 日，该法院院长得出结论，没有任何理由对原先的决定进行监督复审。2007 年 7 月 10 日，提交人向最高法院院长提出一项类似的监督复审请求，但于 2007 年 8 月 27 日被驳回。

2.8 提交人认为，在试图行使《宪法》第 35 条保障的和平集会权利方面他们已经用尽了所有现有国内补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，《公约》第二十一条保障的和平集会的权利遭到侵犯。他们认为：(a) 缔约国禁止组织该次会议，这相当于干涉和平集会的权利；以及(b) 这种干涉构成了《公约》第二十一条意义上的对其和平集会权利的不正当的限制。

3.2 首先，提交人辩称，这种限制不符合法律。为了落实《公约》第二十一条保障的权利，缔约国通过了《集体活动法》，其中规定了组织和举行集体活动的程序，并对行使和平集会权利规定了一些限制。该法律第 10 条禁止组织旨在鼓吹以武力改变宪法秩序或宣传战争或社会、民族、宗教或种族敌对行为的集体活动。此外，《集体活动法》第 6 条第 5 款规定，特别是为了确保公民的权利和自由以及确保公共安全，地方执行和行政机构的首长或其副手经同组织者商定以后，有权改变会议日期、地点和时间。提交人指出，拒绝批准其和平集会组织所依据的理由是法律中所没有规定的。

3.3 第二，提交人认为，这种限制并不是追求《公约》第二十一条所规定的任何正当的目的。该会议并没有威胁到国家安全或公共安全的利益、公共秩序、公共卫生、公共道德或对他人的权利和自由的保护。会议的安全由于与所有以下有关服务提供者签订协议而得到确保：警察、医疗部门和应急部门(见以上第 2.1 段)。

3.4 第三，提交人表示，在一个民主社会中，这种限制并非为实现《公约》第二十一条规定的目的所必需的。换言之，他们声称：

(a) 尽管第二十一条具有自主的作用和应用范围，但应该按照《公约》第十九条加以考虑。他们提到委员会的判例，其中确定自由传播未必为政府或大多数人所赞同的信息和思想是民主社会的一个基石。⁷ 提交人分别认为，他们申请批准的会议的目的是就白俄罗斯及其社会的发展交流意见和信息；

(b) 对行使言论自由权利的任何限制都必须通过正当理由的严格检验。⁸ 严格的措施必须符合相称性原则；这些措施必须适合于实现其保护性功能；这些措施在可以取得理想效果的手段中必须属于侵入性最小的手段；而且这些措施必须与应受保护的利益相对称。⁹ 各国应该确保提供实行限制性措施的理由。¹⁰ 因此提交人声称，缔约国通过布拉诺维奇市执行委员会和法院的决定，并没有提供充分的论点和理由为其对和平集会权利的限制辩解。他们进一步认为，仅仅以城市当局已经举行了一次主题类似的会议为理由，禁止组织一次和平集会，这并非是为保护《公约》第二十一条规定的价值所必需的，因此相当于对其和平集会权利的不正当限制。

缔约国关于可否受理问题的意见

4.1 2008年7月30日，缔约国对来文的可否受理问题提出了质疑，认为提交人并没有用尽所有现有国内补救办法，因为他们的案件没有经过检察机关根据监督复审程序加以审查。它认为，根据《民事诉讼法》第436条，一旦《民事诉讼法》第439条所列的官员将有关案件移送法院审理，除了最高法院主席团的裁决以外，已经成为终审决定的决定即可以根据监督复审程序加以审查。

4.2 缔约国认为，按照《民事诉讼法》第439条，布列斯特地区检察官和检察长及其副手也可以对提交人的案件进行监督复审，并指出，提交人没有利用这些渠道来提出上诉。

提交人关于缔约国意见的评论

5.1 2009年3月5日，提交人回顾说，根据《民事诉讼法》第432条，上诉法院的裁决是终审决定，从通过之日起即开始执行。他们还指出，个人根据复审程序提出的上诉并不自动导致对有关法院决定的复审，这最终取决于《民事诉讼法》第439条所列的一位官员酌情决定是否启动这种复审。

⁷ 参见第1274/2004号来文，*Korneenko* 诉白俄罗斯，2006年10月31日通过的意见，第7.3段。

⁸ 参见第1022/2001，*Velichkin* 诉白俄罗斯，2005年10月20日通过的意见，第7.3段。

⁹ 参见关于迁徙自由的委员会第27(1999)号一般性评论，《大会第五十五届会议正式记录，补编第40号》，第一卷(A/55/40 (Vol. I))，附件六，A节，第14段。另见委员会关于见解和言论自由的第34号一般性评论，《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，第34段。

¹⁰ 第27号一般性评论，第15段。

5.2 提交人还指出，根据委员会的判例，必须用尽不仅可得且行之有效而且提供合理的胜诉希望的国内补救办法。¹¹ 在这一方面，他们指出，委员会曾经得出结论，监督复审程序是取决于法官或检察官的自由裁量权的一种特殊的上诉手段，而不是为了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的而必须用尽的补救措施。

5.3 提交人还指出，尽管他们对该程序的效力持保留意见，但确实曾两次申请监督复审(向布列斯特地区法院院长并向最高法院院长提出)，但他们的请求被驳回。此外，2007 年 2 月 3 日，他们向布列斯特地区检察官提出了对其案件的原先决定进行监督复审的请求。但这项请求于 2007 年 3 月 5 日被布列斯特地区检察官拒绝。

缔约国关于可否受理问题和案情的进一步意见

6.1 2009 年 9 月 7 日，缔约国回顾了该案件的事实，并指出，根据布拉诺维奇地区和布拉诺维奇市法院 2006 年 10 月 23 日的决定，拒绝批准 2006 年 9 月 10 日的会议的决定是根据以下理由作出的：

(a) 主题类似的一次会议已经于 2006 年 3 月 15 日在布拉诺维奇市执行委员会大楼里举行；

(b) 与《集体活动法》第 5 条和布拉诺维奇市执行委员会 2006 年 1 月 17 日第 4 号决定的要求相反，提交执行委员会的申请书没有附上证明保护公共秩序和安全、医疗设施和会议结束时场地清扫的费用已经支付的收据；

(c) 与《集体活动法》第 8 条的要求相反，在组织者取得对组织该次会议的批准之前，在报纸 *Intex-press* 上发表了该会议的地点、时间、主题和组织者的告示。

6.2 缔约国重申其原先的论点，即提交人未能用尽所有现有的国内补救办法。它认为，按照《民事诉讼法》第 439 条，检察长及其副手也可以对布拉诺维奇地区和布拉诺维奇市法院的决定进行监督复审。缔约国还指出，2006 年，通过对民事案件的监督复审程序，427 项裁决被撤销，51 项裁决得到修正。2007 年，这些数字分别是 507 项和 30 项，而 2008 年分别是 410 项和 36 项。因此缔约国得出结论，提交人关于监督复审程序行之有效的断言是毫无根据的。

提交人关于缔约国进一步意见的评论

7.1 2009 年 12 月 24 日，提交人就缔约国的进一步意见提交了评论。提交人表示，他们完全认识到，和平集会权利不是一项绝对的权利，这项权利的行使可以受到限制，只要这种限制是按照法律实行的而且为《公约》第二十一条规定的一

¹¹ 参见委员会第 458/1991 号来文，*Mukong* 诉喀麦隆，1994 年 7 月 21 日通过的意见，第 8.2 段。

项正当的目的所必需。他们还指出,《白俄罗斯宪法》第 23 条和第 35 条以及《集体行动法》第 10 条确实规定了这种限制。

7.2 提交人辩称,由于以下理由,缔约国当局确实剥夺其和平集会权利的行动不符合《公约》第二十一条规定的标准:

(a) 国内法律中没有任何条款允许以一次主题类似的会议已经举行为理由,拒绝批准举行一次会议的申请;

(b) 审查提交人案件的缔约国当局和法院并没有提供充分的论点来说明布拉诺维奇市执行委员会拒绝批准于 2006 年 9 月 10 日组织会议的决定是出于国家安全利益、公共安全和《公约》第二十一条所列的其他价值的目的;

(c) 对组织和平集会的这种禁止是民主社会中不必要的,因为民主社会的基石是自由传播并非为政府或大多数人所赞同的信息和思想。¹²

7.3 至于缔约国以未用尽国内补救办法为理由对本来文的可否受理问题提出质疑,提交人重申以上第 5.1-5.3 段中概述的其论点。他们分别表示,为了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的,他们已经用尽了所有现有和行之有效的国内补救办法。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理问题

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,决定来文是否符合《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,委员会已查明,该事项没有由另一个国际调查或解决程序正在加以审查。

8.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的要求,委员会注意到缔约国的论点,即提交人本来可以请检察长及其副手对布拉诺维奇地区法院和布拉诺维奇市法院的决定进行监督复审,特别注意到,后者有权对已经成为终审决定的裁决进行这种复审。委员会还注意到提交人解释说,他们已经用尽所有现有的国内补救办法,而且曾经请求布列斯特地区法院院长、最高法院院长和布列斯特地区检察官进行监督复审,但没有取得结果。委员会还注意到缔约国在这一方面提出的反对意见,特别是为了证实反对意见而提供的统计数据,试图表明在一些情况下监督复审是行之有效的。然而缔约国未能表明对于言论自由和结社自由的案件是否成功地运用了监督复审程序,也没有表明此类案件的数量。

8.4 委员会回顾其原先的判例,即对已经生效的法院决定的监督复审程序是取决于法官或检察官自由裁量权的一种特殊的上诉手段,而且仅限于法律事项。¹³

¹² 参见 *Korneenko* 诉白俄罗斯(以上脚注 7), 第 7.3 段以及欧洲人权法院, *Handyside* 诉联合王国(第 5493/72 号申请), 1976 年 12 月 7 日的判决, 第 49 段。

鉴于这些情况并特别考虑到提交人已经向布列斯特地区法院院长、最高法院院长和布列斯特检察官提出上诉，要求对布拉诺维奇地区法院和布拉诺维奇市法院的决定进行监督复审，但所有这些上诉都被驳回，因此委员会认为，为了可否受理的目的，《任择议定书》第五条第2款(丑)项并不排除委员会审查该来文。

8.5 委员会认为，提交人根据《公约》第十九条和第二十一条提出的诉求为了可否受理的目的得到了充分的证实，因此宣布这些来文可予受理，并着手审查这些来文的案情。

审议案情

9.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第1款，按照各当事方提供的材料审议了本来文。

9.2 委员会注意到，提交人声称，《公约》第十九条规定的言论自由和第二十一条规定的集会自由的权利受到了侵犯，因为他们组织一次和平集会以便就白俄罗斯及其社会的发展交流意见和信息的申请遭到拒绝。在这一方面，委员会回顾说，《公约》第十九条和第二十一条规定的各项权利和自由并非绝对的，而在某些情况下可以受到限制。在这一方面，委员会指出，既然缔约国对组织集体活动实行了一项程序，确实对行使言论自由和集会自由权利规定了限制，因此它必须考虑，根据《公约》第十九条第3款和第二十一条第二句规定的标准，对本来文中提交人的权利实行的各自限制是否有正当的理由。

9.3 委员会回顾说，根据《公约》第十九条第3款，要使对言论自由权利的限制取得正当的理由，这些限制必须由法律所规定而且为以下条件所必需(甲) 尊重他人的权利或名誉；以及(乙) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。委员会还回顾说，《公约》第二十一条第二句规定对行使和平集会权利不得施加限制，除非是：(a) 按照法律以及(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而施加的限制。

9.4 在本案中，委员会注意到，《公约》第十九条适用，因为对提交人集会自由权利的限制是与提交人申请批准的会议的主题密切相关的。委员会进一步注意到，缔约国声称，这些限制是按照《集体活动法》和布拉诺维奇市执行委员会第4号决定实行的。第34号一般性评论尽管提到《公约》第十九条，但也针对《公约》第二十一条的内容提供了指导。委员会指出，缔约国尽管有机会这样做，但未能表明对提交人言论和集会自由权利的限制尽管是根据法律和市政府的决定实行的，为何是为了《公约》第十九条第3款和第二十一条第二句的一种正

¹³ 例如见第1537/2006号来文，Gerashchenko诉白俄罗斯，2009年10月23日通过的关于不可受理的决定，第6.3段；第1814/2008号来文，P.L.诉白俄罗斯，2011年7月26日通过的关于不可受理的决定，第6.2段；第1838/2008号来文，Tulzhenkova诉白俄罗斯，2011年10月26日通过的意见，第8.3段。

当的目的而是必需的。因此，委员会得出结论，所提交的事实表明缔约国侵犯了《公约》第十九条和第二十一条规定的提交人的权利。

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，认为现有事实表明白俄罗斯违反了《公约》第十九条和第二十一条。

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办法，包括偿还他们承付的法律费用并予以赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后发生类似的侵权行为。在这一方面，缔约国应审查其立法，特别是《集体活动法》及其运用情况，确保该法律符合《公约》第十九条和第二十一条的要求。

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所有受其管辖的个人均享有《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。此外，还请缔约国公布本意见，并在缔约国境内以白俄罗斯文和俄文广泛传播本意见。

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