



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 3126/2018 号来文的意见* **

来文提交人:	Anna Krasulina(由律师 Leonid Sudalenko 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2016 年 9 月 30 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 2018 年 2 月 16 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:	拒绝批准举行公共活动; 因提交人参加未经批准的和平集会而施加处罚
程序性问题:	用尽国内补救办法; 有效的国内补救办法
实质性问题:	集会自由; 意见和表达自由
《公约》条款:	第二条第二和第三款, 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 Anna Krasulina 是俄罗斯联邦国民, 生于 1969 年。提交人声称, 缔约国侵犯了她根据与《公约》第二条第二和第三款一并解读的第十九和第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人由律师代理。

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

** 委员会下列委员参加了对本来文的审查: 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、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·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 2016年7月28日，提交人与其他人一起在明斯克的独立大道举起一块标语牌，上面写着“母亲记得。你呢？”¹ 同日，警察根据《行政违法法》第23.34条(管理组织或举行群体活动的程序)指控提交人行政违法，因为她在未获事先批准的情况下参加和平集会表达了自己的意见。

2.2 2016年8月19日，明斯克莫斯科区法院根据《行政违法法》第23.34条认定提交人有罪，并对她罚款420白俄罗斯卢布(约200欧元)。2016年8月23日，提交人向明斯克市法院提交撤销原判上诉，该上诉于2016年9月16日被驳回。提交人没有按照监督复审程序提出上诉。她辩称，根据委员会的判例，这种复审不被视为有效的补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，根据《公约》第十九条第三款和第二十一条列出的理由，她因参加和平集会表达意见而受到处罚是不合理的。

3.2 提交人还称，根据《公约》第二条，缔约国承担了尊重《公约》所保障权利的义务，并承诺制定必要的立法来履行这一义务，并提供有效的国内补救措施来保护这些权利。莫斯科区法院根据1997年12月30日规范公共活动的法律对她通过和平集会表达意见予以处罚的裁决，侵犯了她根据与《公约》第二条第二和第三款一并解读的第十九和第二十一条享有的权利。

3.3 提交人请委员会裁定《公约》第十九和第二十一条(单独解读并与第二条第二和第三款一并解读)遭到违反。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在2018年3月27日的普通照会中提交了意见。据缔约国称，提交人本可向明斯克地区法院院长和最高法院院长以及检察官办公室提交监督复审上诉。关于《行政违法法》的程序和执行问题的法律第12.11条保障了这些补救措施。法院对她的案件的裁决于2016年9月16日生效，提交人本可在此之后的六个月内提出上诉。

4.2 关于提交人声称检察官办公室的监督复审无效，缔约国指出，2017年，检察官办公室收到了3,766起对行政违法案件的申诉。其中，法院审查了3,665起案件(97%)，这证明了监督复审程序在行政违法案件中的有效性。

4.3 缔约国指出，提交人未能证实她对《公约》第二条第二和第三款、第十九条和第二十一条遭到违反提出的申诉。在这方面，缔约国指出，白俄罗斯《宪法》第33和第35条保障表达自由与和平集会的权利。规范公共活动的法律所载限制，旨在为个人行使其权利创造条件，不能被视为违反《公约》第十九和第二十一条。

4.4 缔约国的结论是，根据《任择议定书》第二和第三条，应认定来文不可受理，因为提交人没有用尽国内补救办法，滥用了提交权，而且申诉缺乏证据。

¹ 这次活动涉及2016年8月1日最高上诉法院对一起案件的审理，关乎承认失踪的Yury Zavadsky已经死亡。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2018年6月6日，提交人提交了她对缔约国意见的评论。她表示，监督复审程序具有自由裁量的性质，并不保证上诉将被转呈法院审议。此外，即使上诉被接受审议，法院也不会复审案件的实质问题。提交人声称，《任择议定书》第五条第二款(丑)项规定的用尽国内补救办法的要求，只有在补救办法有效和可用的情况下才适用。她提出，委员会不认为白俄罗斯的监督复审程序是有效的补救办法。²

5.2 提交人称，实际上不可能根据监督复审程序及时向明斯克地区法院院长和最高法院院长提交上诉。最高法院院长有五名副手，他们中有几人可以审查上诉。总检察长有四名副手。缔约国没有解释需要向哪一位副手提交上诉，以便由最高法院院长或总检察长亲自审查上诉。

5.3 至于缔约国提供的统计数据，提交人指出，2017年，内政机构记录了390万起行政违法行为。缔约国提供的统计数据约占记录在案的行政违法总数的0.1%。缔约国没有具体说明所提到的哪些申诉涉及与表达和集会自由权有关的案件。

5.4 关于缔约国认为规范公共活动的法律符合《公约》第十九和第二十一条的要求的说法，提交人指出，通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)、欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室以及委员会本身在关于白俄罗斯的一些意见中发现了许多不足之处，并建议其根据国际标准修订法律。³ 缔约国未能这样做，加上其立法和行政做法，导致提交人根据《公约》第十九和第二十一条享有的权利受到侵犯。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 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。

6.2 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。

6.3 委员会注意到缔约国的意见，即提交人没有用尽国内补救办法，因为她没有向明斯克地区法院院长、最高法院院长或检察官办公室提交监督复审上诉。委员会回顾其判例，根据判例，向检察官办公室提出监督复审的请求，要求对已经生效的法院裁决进行复审，依赖于检察官的酌处权，这并不构成出于《任择议定书》第五条第二款(丑)项之目的必须用尽的补救办法。⁴ 委员会还认为，针对已经生效的法院裁决向法院院长提出的取决于法官酌处权的监督复审请求，构成了

² 提交人提及 *Iskiyaev* 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1418/2005)。

³ 提交人除其他外，还提及 *Kirsanov* 诉白俄罗斯(CCPR/C/110/D/1864/2009)，*Evrezov* 诉白俄罗斯(CCPR/C/114/D/1988/2010)和 *Sudalenko* 诉白俄罗斯(CCPR/C/113/D/1992/2010)。

⁴ 见 *Alekseev* 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第8.4段；*Lozenko* 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第6.3段；*Sudalenko* 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第7.3段；*Koreshkov* 诉白俄罗斯(CCPR/C/121/D/2168/2012)，第7.3段和 *Abromchik* 诉白俄罗斯(CCPR/C/122/D/2228/2012)，第9.3段。

一种特殊的补救办法，缔约国必须表明，在本案的情况下，这种请求有可能提供有效的补救办法。⁵ 鉴于缔约国没有提供详细的相关资料，说明监督复审程序在涉及因行使表达和集会自由权而予以处罚的行政案件中的有效性，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会审查本来文。

6.4 委员会注意到提交人提出，缔约国侵犯了她根据与《公约》第十九和第二十一条一并解读的第二条第二款。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是明显违反《公约》从而对声称是受害者的个人产生直接影响的近因。⁶ 然而，委员会注意到提交人已经声称，缔约国现行法律的解释和适用导致她根据第十九和第二十一条享有的权利受到侵犯，而且委员会并不认为，审查缔约国是否也违反了与《公约》第十九和第二十一条一并解读的第二条第二款规定的一般义务，与审查缔约国是否侵犯了提交人根据第十九条和第二十一条享有的权利存在区别。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。

6.5 委员会还注意到提交人根据与《公约》第二条第三款一并解读的第十九和第二十一条提出的申诉。由于案卷中没有任何其他相关资料，委员会认为提交人未能为受理目的充分证实这些申诉。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。

6.6 最后，委员会认为，就来文可否受理而言，提交人充分证实了她根据《公约》第十九条和第二十一条提出的其余申诉，因此着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，参照各方提供的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，由于她在未获得事先批准的情况下参加了和平集会表达自己的意见并因此受到处罚，她的表达和集会自由权受到限制，违反了《公约》第十九和第二十一条。因此，委员会必须考虑，根据《公约》第十九条第三款和第二十一条规定的任何标准，本案中对提交人权利的限制是否合理。

7.3 委员会回顾，《公约》第二十一条保障的和平集会自由权是一项基本人权，对于公开表达个人见解和意见至关重要，也是民主社会不可或缺的。⁷ 和平集会可以采取多种形式，包括示威、抗议、召开会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪活动。他们受到第二十一条的保护，无论它们是静止的，如纠察警戒，还是流动的，如游行或示威。⁸ 对这项权利的任何限制都是不允许的，除非：(a) 根据法律施加的限制；和(b) 在民主社会中，为保障国家安全、公共安全、公共

⁵ 见 Gelazauskas 诉立陶宛(CCPR/C/77/D/836/1998)，第 7.4 段；Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段和 Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段。

⁶ 见 Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2724/2016)，第 6.4 段；Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第 6.4 段和 Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第 6.6 段。

⁷ 关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

⁸ 关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)，第 6 段。

秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由所必需。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人的集会权与上述普遍关注的利益，则应当着眼于促进这一权利，而非加诸不必要或不相称的限制。⁹ 因此，缔约国有义务说明限制《公约》第二十一条所保护的权力的理由，并表明这种限制不会过度限制有关权利的行使。¹⁰

7.4 在本案中，委员会注意到，缔约国依据的仅是规范公共活动的法律的条款，该法要求地方行政当局批准举行和平集会，这一要求本身就限制了和平集会自由权。¹¹ 委员会回顾，必须向当局申请许可削弱了和平集会是一项基本权利的理念。¹² 如果存在这种要求，则其在实际运行上应该相当于通知制度。在没有令人信服的理由时，理应予以批准。¹³ 这种制度也不应过于官僚化。¹⁴

7.5 委员会注意到缔约国的意见，即规范公共活动的法律所规定的组织公共活动的程序对于保护他人的权利是必要的，因此，该法律即是限制和平集会自由权的充分理由。在这方面，委员会注意到，《公约》第二十一条规定了两个不可分割的条件：限制应当基于国内法，但同时，它们应当是在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共健康或道德、或他人的权利和自由所必需的。此外，限制应与它们旨在实现的目标相称，这需要国家当局进行价值评估，权衡干预的性质和对行使权利的有害影响与干预给某一干预理由带来的益处。¹⁵ 因此，确定限制是否必要不仅需要进行法律评估，还需要进行事实评估。委员会指出，它已在先前的一些来文中处理了与缔约国的相同法律和做法有关的类似案件。在本案中，缔约国无意证明，根据《公约》第二十一条，对提交人参加未经批准的和平集会处以巨额罚款是必要的和相称的。因此，委员会得出结论，缔约国违反了《公约》第二十一条。

7.6 委员会还注意到，提交人声称，她的表达自由受到非法限制，因为她参加上述公共活动而被认定行政违法，并被处以约 200 欧元的罚款。因此，委员会需确定的问题是，国内当局对提交人实施处罚是否构成了违反《公约》第十九条的行为。

7.7 委员会回顾其关于见解和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中特别指出，言论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。¹⁶ 《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传递消息和思想的自由施加某些限制，但这些限制只应由法律规定，并为下列条件所必需(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

⁹ 同上，第 36 段。

¹⁰ 例见 Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

¹¹ Insenova 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2542/2015-CCPR/C/126/D/2543/2015)，第 9.7 段。

¹² 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 70 段。

¹³ 同上，第 73 段。

¹⁴ 同上，第 70 段。

¹⁵ 同上，第 40 段。

¹⁶ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

与要保护的利益相称。¹⁷ 委员会忆及，缔约国有责任证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要和相称的。¹⁸

7.8 委员会注意到，对提交人参加未经批准的和平活动处以巨额罚款，令人严重怀疑限制受《公约》第十九条保护的权利的必要性和相称性。在这方面，委员会注意到，缔约国未能按照《公约》第十九条第三款的要求，援引任何具体理由来支持这种限制的必要性。缔约国也没有证明所选择的措施在性质上具有最小的侵犯性，或者与所要保护的利益相称。¹⁹ 委员会认为，在本案情况下，对提交人施加的限制，尽管是基于国内法，但根据《公约》第十九条第三款规定的条件，是不合理的。因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条享有的权利受到了侵犯。²⁰

8. 委员会根据《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》第十九和第二十一条享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(甲)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提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当赔偿，包括偿还罚款和提交人在国内诉讼中承担的任何法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似侵权行为，特别是审查关于公共活动的国家立法及其执行情况，使之符合缔约国根据第二条第二款承担的义务，采取措施实现第十九和第二十一条所确认之权利。

10. 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违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条，缔约国承诺确保其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并在确定发生侵权行为时提供有效和可强制执行的补救措施。委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实本委员会意见的情况。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广为传播。

¹⁷ 同上，第 34 段。

¹⁸ Androsenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹⁹ 例见 Zalesskaya 诉白俄罗斯(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。

²⁰ 例见 Svetik 诉白俄罗斯(CCPR/C/81/D/927/2000)，第 7.3 段，以及 Shchetko 和 Shchetko 诉白俄罗斯(CCPR/C/87/D/1009/2001)，第 7.5 段。