



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 3242/2018 号来文的意见* **

来文提交人:	Natalya Shchukina (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:	2017 年 5 月 13 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 9 月 12 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 3 月 24 日
事由:	因参加未经批准的和平集会而被罚款; 表达自由
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	集会自由; 表达自由
《公约》条款:	第二条第二款和第三款、第九条、第十九条和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Natalya Shchukina, 系白俄罗斯国民, 生于 1944 年。她声称, 缔约国侵犯了她根据与《公约》第二条第二款和第三款一并解读的第九条、第十九条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。¹

* 委员会第一三四届会议通过(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 日)。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、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、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·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。

¹ 提交人自缔约国提交关于可否受理和实质问题的材料以来由律师代理。



提交人陈述的事实

2.1 提交人是一名退休人员，积极关注该国的公共和政治活动。2017年3月，她因参加和平集会而被起诉到法院，并被要求支付高额行政罚款，最终法院裁定她在两起单独事件中违反了《群众活动法》关于组织集会的规定，因此犯下《行政处罚法》第23.34(1)条规定的行政违法行为。

2.2 在2017年3月12日的第一起事件中，提交人参加了一次街头集会和示威，抗议“关于防止社会依赖”的总统令，该集会在戈梅利州罗加乔夫市举行，事先未经过主管机关的批准。这次和平活动举行时，警方在场，但没有干预。然而，提交人随后被传唤到戈梅利苏维埃茨基区的内政部，在那里登记了她违反《行政处罚法》第23.34(1)条的警方记录。

2.3 2017年3月23日，苏维埃茨基区法院裁定提交人因参加未经批准的集会，违反了《群众活动法》的规定，因此犯下《行政处罚法》第23.34(1)条规定的行政违法行为。因此，苏维埃茨基区法院命令提交人支付230白俄罗斯卢布的罚款。² 她就此判决向戈梅利州法院提出上诉，戈梅利州法院维持一审法院的判决。2017年4月26日，苏维埃茨基区法院的判决生效。

2.4 在2017年3月25日的第二起事件中，提交人参加了戈梅利州另一次未经批准的和平街头集会，以抗议上述总统令。事后，警方逮捕了提交人，并登记了她违反《行政处罚法》第23.34(1)条的行政违法记录。提交人说，她被关押在戈梅利州执行委员会内政部的临时拘留所达44小时之久。

2.5 2017年3月27日，苏维埃茨基区法院裁定，提交人的行为违反了《群众活动法》关于组织集会的规定，因此犯下了《行政处罚法》第23.34(1)条规定的行政违法行为，并对她处以276白俄罗斯卢布的罚款。³

2.6 2017年4月3日，提交人就此判决向戈梅利州法院提出上诉；她的上诉于2017年4月21日被驳回。

2.7 提交人称，她已用尽国内补救办法，因为根据委员会的判例，针对已经生效的法院判决的监督复审程序不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项规定的必须用尽的补救办法。⁴

申诉

3.1 提交人称，她根据与《公约》第二条第二款和第二条第三款一并解读的第十九条和第二十一条享有的权利受到侵犯，原因是当局未能解释为何对她举行和平集会的权利施加限制符合《公约》第十九条第三款和第二十一条第二行的要求，是维护国家安全、公共安全或公共秩序，保护公共卫生或道德，或保障他人权利和自由所必需的。因此，她认为对她施加的限制及处罚是非法和不相称的。

3.2 国内当局错误地认为，《行政处罚法》第23.24条可取代《公约》，因为《维也纳条约法公约》第二十七条规定，当事国不得援引其国内法规定为理由而

² 在行政审判时，罚款额大约相当于121美元。

³ 在行政审判时，罚款额大约相当于146美元。

⁴ 见 Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第8.3段。

不履行条约。此外，国内法院的行为违反了《宪法》第 59 条，该条款规定法院必须采取必要措施保护个人权利和自由。

3.3 提交人声称，她因行使《公约》第十九条和第二十一条所保障的权利而被非法拘留 44 小时，这侵犯了她根据《公约》第九条享有的权利。⁵

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2018 年 11 月 12 日的普通照会中提交了关于申诉可否受理和实质问题的意见，并指出，提交人因于 2017 年 3 月 12 日和 25 日参加了未经批准的集会而被苏维埃茨基区法院裁定违反《群众活动法》中有关组织集会的规定，因此犯下《行政处罚法》第 23.34 (1)条规定的行政违法行为。区法院对提交人的行为进行了评估，并依法对她处以罚款。2017 年 4 月 21 日和 26 日，戈梅利州法院在审理上诉案时维持了一审法院的判决。缔约国称，提交人没有根据监督复审程序就戈梅利州法院的判决向总检察长或最高法院院长提出上诉，因此未用尽所有可用的国内补救办法。因此，缔约国得出结论认为，提交人提交的来文违反了《任择议定书》第二条。

4.2 关于违反《公约》第九条的指控，缔约国指出，《行政程序和执行法》第 8.2 (1)条和第 8.2 (2)条对可短期剥夺自由的行政诉讼程序当事人的拘留程序作出了规定。缔约国认为，对提交人的拘留是合法的，符合其国内法律和《公约》第九条。

4.3 缔约国进一步指出，提交人指控缔约国违反与《公约》第二条第二款和第二条第三款一并解读的第十九条和第二十一条，但这些指控毫无根据。缔约国称，对和平集会权和表达自由进行规管的国内法律符合白俄罗斯《宪法》的规定，也不违反国际规范，因为《公约》第十九条和第二十一条允许各国对个人权利和自由施加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所必需的限制。

4.4 缔约国进一步指出，《群众活动法》的规定，除了对在白俄罗斯组织和举行会议、集会、街头游行和抗议、示威及其他群众活动进行规管，还旨在为实现公民的宪法权利和自由创造条件。

4.5 缔约国不同意提交人关于监督复审程序不是有效补救办法的论点，并指出，在 2017 年根据监督复审程序提出的 3,766 项上诉中，有 3,665 项获准复审。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 在 2020 年 3 月 18 日的信函中，提交人表示不同意缔约国的论点，即她没有根据监督复审程序对戈梅利州法院的判决提出上诉，因此没有用尽所有可用的国内补救办法。她参照委员会的判例指出，监督复审是前苏联共和国常见的自由裁量复审程序，而委员会以前曾认为就是否用尽国内补救办法而言，这不构成有效的补救办法。⁶ 她得出结论认为，在本案中，所有可用和有效的补救办法都已用尽。

⁵ 案卷材料并未表明提交人在国内诉讼中提出了任意逮捕的指控。

⁶ 见 Iskiyaev 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1418/2005)，第 6.1 段。

5.2 提交人坚称，缔约国非法拘留她 44 小时，侵犯了她根据《公约》第九条享有的权利。她不同意缔约国关于适用《行政诉讼和执行法》的意见，并指出，对她的拘留不是出于《行政诉讼和执行法》第 8.2 (1)(2)条所载的下列目的之一：防止违法行为；如果在违法行为现场无法记录，拘留后登记行政记录；以及确定当事人的身份。提交人解释说，她是在事件发生后被拘留的，在她被带到当地警察局后，立即登记了她的行政记录，也就是说，在确定她的身份后，没有必要将她关押 44 小时。

5.3 关于缔约国根据监督复审程序所复审案件数量的统计数据，提交人认为，这一论点毫无依据，因为缔约国没有说明其中有多少案件涉及表达和集会自由权的行使。

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，其中缔约国暗示提交人没有用尽可用的国内补救办法，因为提交人的监督复审申请并未提交总检察长或最高法院院长审查。委员会还注意到提交人的论点，即监督复审是一种自由裁量的复审程序，就是否用尽国内补救办法而言，并不构成有效的补救办法。在这方面，委员会回顾其判例，根据判例，向检察官办公室提出取决于检察官自由裁量权的请求，要求复审已经生效的法院判决，属于特殊补救办法，因此并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。⁷ 委员会还认为，就已经生效的法院裁决向法院院长提出取决于法官自由裁量权的监督复审请求是一种特殊补救办法，缔约国必须证明，在本案的情况下，这种请求有提供有效补救办法的合理前景。⁸ 在这方面，缔约国指出，2017 年，在根据监督复审程序提出的 3,766 项上诉中，有 3,665 项获准复审(上文第 4.5 段)。然而，缔约国未能证明这些案件中有多少涉及表达和集会自由权的行使。鉴于缔约国未就本案作出进一步解释，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议本来文中提交人根据单独解读以及与《公约》第二条第二款和第三款一并解读的第十九条和第二十一条提出的申诉。

6.4 关于违反《公约》第九条的指控，委员会注意到，就来文可否受理而言，案卷材料并未表明提交人在任何针对她的国内诉讼中提出了这些指控，因此认为，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，提交人的这一部分申诉不可受理。

⁷ 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；以及 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

⁸ Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段，以及 Schumilin 诉白俄罗斯，第 8.3 段。

6.5 委员会注意到，提交人声称缔约国侵犯了她根据与《公约》第二条第二款一并解读的第十九条和第二十一条享有的权利。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。⁹ 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条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第十九条和第二十一条一并解读的《公约》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。

6.6 委员会进一步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条和第二十一条提出的申诉。由于案卷中没有任何进一步的相关资料，委员会认为，就可否受理而言，提交人未能充分证实其申诉。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。

6.7 委员会最后注意到，提交人的申诉提出了《公约》第十九条和第二十一条下的问题，认为就可否受理而言，这些申诉证据充分，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，她因参加未经批准的和平集会以抗议“关于防止社会依赖”的总统令而被处以罚款，这说明她的表达和集会自由权受到了限制，违反了《公约》第十九条和第二十一条。委员会还注意到，提交人声称，当局未能解释为什么限制她参加集会的权利是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所必需的，符合《公约》第十九条第三款和第二十一条第二行的要求。因此，她认为这些限制是非法的。

7.3 委员会注意到，提交人声称，她根据《公约》第二十一条享有的和平集会权受到侵犯，因为她因参加两次和平集会而被起诉到国内法院，并被处以高额行政罚款。委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出，和平集会原则上可在公众可以进入或应该可以进入的所有空间举行，如公共广场和街道。¹⁰ 不应将和平集会转移到偏远地区，否则集会无法有效引起目标受众或公众的注意。一般而言，不应一概禁止在首都、在除市内或非市中心某一特定地点之外的所有公共场所、或在城市中的全部街道上举行的所有集会。

7.4 委员会进一步回顾，《公约》第二十一条保障的和平集会权是一项基本人权，对公开表达个人观点和意见至关重要，在民主社会中不可或缺。《公约》第二十一条保护和集会，无论在哪里举行：室外、室内和网上；公共空间和私人空间；或者上述地点的结合。这种集会可以采取多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。这种集会无论是像纠察抗议这样停留

⁹ Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2724/2016)，第 6.4 段；(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第 6.4 段；以及(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第 6.6 段。

¹⁰ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 段。

在一地，还是像游行或列队行进这样的移动集会，都受到第二十一条的保护。¹¹集会的组织者通常有权在目标受众能够看到和听到的范围内选择一个地点，¹²不得对这一权利施加任何限制，除非是：(a) 依法施加的限制；并且是(b) 在民主社会中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所必需的。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。¹³因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的權利作出限制的理由。¹⁴

7.5 本案中，委员会必须考虑的是，按照《公约》第二十一条第二行规定的标准，对提交人的和平集会权施加的限制是否有正当理由。根据案卷中现有资料，提交人因违反《群众活动法》的规定参加了两次和平集会，被戈梅利苏维埃茨区法院判处高额行政罚款。然而，在这方面，委员会注意到，国内法院均未提供任何理由或解释，说明提交人的抗议实际上为何有损《公约》第二十一条所列的利益，即维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生道德，或保障他人权利和自由。在这方面，缔约国只是提到，《群众活动法》的规定，除了对在白俄罗斯组织和举行会议、集会、街头游行或示威、纠察队及其他群众活动进行规管，还旨在为实现公民的宪法权利和自由创造条件(第 4.4 段)，但没有解释为何在本案中，需要侵犯公民的这些宪法权利或自由。缔约国也没有表明采取了其他措施，促进提交人行使第二十一条下的权利。

7.6 鉴于缔约国没有对此作出任何进一步解释，委员会得出结论认为，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。¹⁵

7.7 委员会还注意到，提交人声称，她的表达自由受到非法限制，理由是她因在戈梅利州参加和平集会以抗议“关于防止社会依赖”的总统令而被判犯有行政违法行为，并被处以高额罚款。因此，委员会需确定的问题是，国内当局因提交人参加以表达为目的的和平集会而对其实施处罚是否构成了违反《公约》第十九条的行为。

7.8 委员会回顾第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出，除其他外，表达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 委员会回顾指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传播信息和思想的自由施加某些限制，但以这些限制经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(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

¹¹ 同上，第 6 段。

¹² 同上，第 22 段。

¹³ 同上，第 36 段。

¹⁴ Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

¹⁵ 例如，见 Popova 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/122/D/2217/2012)，第 7.6 段；Malei 诉白俄罗斯(CCPR/C/129/D/2404/2014)，第 9.7 段；Sadykov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/129/D/2456/2014)，第 7.7 段；Tolchina 等诉白俄罗斯(CCPR/C/132/D/2857/2016)，第 7.6 段；以及 Zavadskaya 等诉白俄罗斯(CCPR/C/132/D/2865/2016)，第 7.6 段。

¹⁶ 第 2 段。

小，并且与要保护的利益相称。¹⁷ 委员会回顾，应由缔约国证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利所施加的限制是必要而且相称的。¹⁸

7.9 委员会认为，提交人因参加和平但未经批准、以表达为目的的集会而被处以行政罚款，这令人严重怀疑对提交人在《公约》第十九条下的权利施加限制的必要性和相称性。在这方面，委员会认为，缔约国未能按照《公约》第十九条第三款的要求提出具体理由，说明对提交人施加限制的必要性。¹⁹ 缔约国也没有证明所选择的措施具有最小的侵犯性，或者与所要保护的利益相称。委员会认为，在本案情况下，对提交人权利的限制虽然以国内法为依据，但并没有证明根据《公约》第十九条第三款规定的条件是合理和相称的。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遭到了侵犯。²⁰

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十九条和第二十一条的情况。

9. 根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务为提交人提供有效的补救。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，缔约国有义务除其他外，向提交人提供适当补偿，包括归还罚款，以及偿还提交人在国内和国际两级承担的任何法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会指出，委员会曾在以往的一些来文中处理过有关缔约国相同法律和做法的类似案件，因此，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应修订其关于公共活动的规范框架，以确保可在缔约国可充分享有《公约》第十九条和第二十一条规定的权利。

10. 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，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《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，并以缔约国的官方语言广泛传播。

¹⁷ 同上，第 34 段。

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

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

²⁰ 例如，见 Shchetko 和 Shchetko 诉白俄罗斯(CCPR/C/87/D/1009/2001)，第 7.5 段； Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/112/D/2137/2012)，第 7.5 段；以及 Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.4 段。