



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 2848/2016 号来文的意见* ** ***

来文提交人:	Larissa Shchiryakova(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:	2015 年 12 月 7 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 2016 年 11 月 8 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 7 月 7 日
事由:	传播信息的自由; 对非法制作和分发大众传媒产品处以罚款
程序性问题:	用尽国内补救办法; 申诉证实程度
实质性问题:	公正审判; 表达自由
《公约》条款:	第十四条第三款(丑)项和(卯)项, 以及第十九条(与第二条第二款和第三款(丑)项一并解读)
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

* 委员会第一百三十五届会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 27 日)通过。

** 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、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。

*** 委员会委员古谷修一的个人意见(部分不同意见)附于本意见之后。



1. 来文提交人是 Larissa Shchiryakova, 系白俄罗斯国民, 生于 1973 年。她声称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第十九条(与第二条第二款和第三款(丑)项一并解读)以及第十四条第三款(丑)项和(卯)项享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是白俄罗斯自由记者,¹ 是正式注册的白俄罗斯记者协会成员, 也是该协会戈梅利分会副主席。她在白俄罗斯收集信息, 并在互联网上传播。2015 年 1 月 13 日, 她带着相机采访了戈梅利中央市场的商贩。她随后将报道在互联网上发布, 后来由波兰卫星频道 Belsat 播出。²

2.2 2015 年 3 月 4 日, 在波兰频道播出该报道后, 戈梅利中央区警察对提交人提出行政指控, 并向该市中央区法院提交了一份行政程序书, 声称她违反《白俄罗斯行政违法法》第 22.9(2)条(关于非法制作和传播大众媒体产品), 非法制作和发行大众媒体产品。

2.3 2015 年 3 月 12 日, 提交人被罚款 360 万白俄罗斯卢布。³ 法院的论证依据是《大众传媒法》第 1 条和第 17 条, 其中禁止非法传播本应列入适当国家登记册的大众媒体产品。

2.4 2015 年 3 月 17 日, 提交人向戈梅利州法院提出上诉, 要求推翻中央区法院关于她的罪名和罚款的裁决。此外, 她申诉说, 法院不允许白俄罗斯记者协会的一名成员在该案中作为她的法律顾问为她代理。2015 年 4 月 17 日, 戈梅利州法院驳回上诉, 维持下级法院的裁决, 并称没有法律依据支持她由该协会的另一名成员代理的权利。2015 年 9 月 4 日, 提交人向戈梅利州法院院长提出上诉, 院长认为没有充分理由撤销下级法院的裁决, 并于 2015 年 10 月 7 日驳回上诉。

2.5 2015 年 10 月 12 日, 提交人向白俄罗斯最高法院院长提出申诉, 要求进行监督复审, 最高法院院长于 2015 年 11 月 23 日维持了下级法院的裁决。此外, 提交人试图向检察官办公室提出申诉, 但检察官办公室于 2015 年 12 月 2 日驳回申诉, 称需在一审法院裁决生效后六个月内审查有关法院裁决的申诉。

2.6 提交人还指出, 国家在程序方面的现行法律不允许白俄罗斯公民直接向白俄罗斯宪法法院提出申诉。因此, 提交人称, 已用尽一切可用和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称, 白俄罗斯侵犯了她根据《公约》第十九条(与第二条第二款和第三款(丑)项一并解读)以及第十四条第三款(丑)项和(卯)项享有的权利。

¹ 自由记者不被视为外国大众媒体记者, 因此无法获得外交部的资格认证。《大众传媒法》第 35(4)条禁止在未经认证的情况下, 为外国大众媒体开展新闻活动。

² 因此, 提交人以记者身份为外国大众媒体公司即 Belsat 撰稿, 违反了法律, 因为她是在无证情况下工作。

³ 法庭裁决当日约合 220 欧元。

3.2 她声称，白俄罗斯侵犯了她根据《公约》第十九条(与第二条第二款和第三款(丑)项一并解读)享有的权利，因为她制作和传播视频是在行使获取和传播信息的权利，同时并不损害公共秩序、公共利益、健康或他人的权利和自由。

3.3 提交人还声称，不允许她由自己选择的律师代理，也没有给予她充分的时间准备辩护，这侵犯了她根据《公约》第十四条第三款(丑)项和(卯)项享有的权利。

3.4 提交人请委员会建议缔约国使《大众传媒法》条款符合《公约》规定的国际义务。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2017 年 1 月 6 日的普通照会中提交了关于可否受理和实质问题的意见，并指出提交人未在规定的审议时限内提出上诉。缔约国指出，提交人就行政处罚向检察官办公室提出上诉的权利于 2015 年 10 月 18 日到期。⁴ 缔约国辩称，因此她不能于 2015 年 11 月向戈梅利州检察官办公室提出监督复审上诉，目前也无法向检察官办公室提出进一步上诉。此外，提交人不能声称已用尽国内补救办法，因为她没有向最高法院院长提出上诉，以审查对她的司法裁决。⁵

4.2 关于《大众传媒法》，缔约国认为，其限制性措施并不违反《公约》。缔约国强调，《公约》第十九条第三款明确允许对表达自由权施加限制，以尊重他人的权利或名誉，保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或道德。关于提交人选择法律顾问的问题，缔约国申明，《行政违法法》第 4.5 条并不限制个人选择律师，该权利受到《公约》第十四条第三款(丑)项和(卯)项保护。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017 年 5 月 15 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人指出，她根据监督复审程序向白俄罗斯最高法院院长提出的申诉于 2015 年 11 月 23 日被驳回。关于她向检察官办公室提出的上诉，提交人确认，她于 2015 年 11 月提出的上诉超过了六个月期限，但声称这一申诉程序不提供有效的补救。具体而言，提交人认为，她无法获得有效补救，因为监督复审并不涉及对案件实质问题的复审，而且只能由法官或检察官酌情使用。此外，现行法律没有赋予公民直接向宪法法院提出宪法申诉的权利。因此，提交人称已用尽所有有效的国内补救办法。

5.2 关于缔约国的论点，即《公约》第十九条允许限制提交人的权利，提交人提及委员会的标准，即任何限制必须是相称的，经由法律规定的，并且是为实现其追求的具体目标所必需的。⁶ 提交人辩称，缔约国未能证明，为什么限制她作为记者的权利对于《公约》第十九条第三款所列的任何一个合法目的是必要的。

5.3 针对缔约国称白俄罗斯关于选择辩护律师的法律与《公约》第十四条第三款不冲突的说法，提交人重申，一审法院不允许白俄罗斯记者协会的一名成员作为她的法律顾问为她在法庭诉讼中担任法律代理。提交人指出，虽然该成员没有律

⁴ 缔约国提到，提交人错过了六个月最后期限。

⁵ 根据《行政违法法》第 12.11 条，提交人可就行政违法案件中已经生效的法院判决向上级法院院长提出上诉，与向检察官办公室提出的任何申诉无关。

⁶ 另见 Park 诉大韩民国案(CCPR/C/64/D/628/1995)，在该案中，委员会不同意缔约国将国家法律置于《公约》所载权利之上。

师执照，但他在过去 11 年中一直担任白俄罗斯记者协会的法律顾问。此外，他会为提交人提供无偿代理，否则提交人将不得不聘请律师，而她无力承担律师费。

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论点，即提交人没有寻求最高法院院长或总检察长本人对国内法院的裁决进行监督复审，而且她向检察官办公室提出的申诉是在六个月期限之后提交的。在这方面，委员会认为，就已经生效的法院裁决向法院院长提出一项取决于法官酌处权的监督复审理请求是一种特殊的补救办法，缔约国必须表明，在本案情况下，这种请求会提供有效补救的合理前景。委员会还注意到，提交人辩称，她确实根据监督复审程序，向白俄罗斯最高法院院长和检察官办公室就这些裁决提出了上诉，但没有成功，提交人还提供了这方面的所有相关材料。委员会还回顾其判例，即向检察官办公室提出取决于检察官酌处权的请求，要求复审已经生效的法院判决，是一种特殊的补救办法，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 委员会注意到，在本案中，提交人已经用尽了所有可用的国内补救办法，包括监督复审程序这些补救办法，因此，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议本来文。

6.4 委员会还注意到，提交人称她根据《公约》第十九条(与第二条第二款一并解读)享有的权利受到侵犯。委员会回顾其判例，其中指出，《公约》第二条规定了缔约国的一般义务，在根据《任择议定书》提交的来文中，不能单独援引该条提出申诉。⁸ 委员会还认为，在根据《任择议定书》提交的来文中，也不能结合《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。然而，委员会注意到，提交人已经声称，是缔约国现行法律的解释和适用导致其根据第十九条享有的权利受到侵犯，而且委员会并不认为，审查缔约国是否违反了与第十九条一并解读的《公约》第二条第二款规定的一般义务，与审查是否侵犯了提交人根据第十九条享有的权利存在明显区别。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 委员会还认为，提交人未能证实她根据第十九条(与《公约》第二条第三款一并解读)提出的申诉，因此宣布来文的这一部分不可受理。

⁷ Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Lozenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/112/D/1929/2010)，第 6.3 段；Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段；以及 Belsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/134/D/2755/2016)，第 6.3 段。

⁸ Poliakov 诉白俄罗斯案(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 7.4 段；以及 Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第 6.4 段。

6.6 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第三款(丑)项和(卯)项提出的申诉，即缔约国侵犯了她在针对她的行政诉讼中有充分时间和便利准备辩护、与自己选择的律师联系并由其辩护的权利。委员会还注意到，缔约国对这些指控作出了答复，指出《行政违法法》第 4.5 条不限制个人选择律师，该权利受到《公约》第十四条第三款(丑)项和(卯)项保护。在这方面，委员会注意到，提交人被指控犯有行政违法行为，而第十四条第三款(丑)项和(卯)项规定的保障适用于裁断对个人刑事指控的案件。委员会回顾，尽管刑事指控原则上涉及根据国内刑法宣布可予处罚的行为，但必须按照《公约》所指的意义上理解“刑事指控”的概念。这一概念也可扩展至因其目的、性质或严重性而必须被视为刑事处罚的那些处罚，而不论国内法中对它们如何定性。在这方面，委员会在以前的判例法中曾认为，例如，持续一定时间的行政拘留这种处罚可能需要适用第十四条第三款的保障，而不论国内法如何对其定性，也无需考虑这些处罚是通过行政程序实施的事实。⁹ 然而，在本案中，提交人没有为《公约》第十四条第三款(丑)项和(卯)项的目的充分证实其申诉，即对她施加的程序，特别是对她处以的罚款，由于其目的、性质或严重性，应被视为构成刑事指控。在这种情况下，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 委员会注意到，提交人提交的其他申诉提出了《公约》第十九条下的问题，认为这些申诉就可否受理而言证据充分，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，提交人称，法院未能确证对其表达自由权的限制如何属于《公约》第十九条第三款规定的可允许限制之一。委员会还注意到，提交人声称，在缔约国没有提出正当理由的情况下，她根据《公约》第十九条享有的权利受到了侵犯。

7.3 在这方面，委员会回顾其关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出表达自由在任何社会都是必要的，是每个自由和民主社会的基石。¹⁰ 委员会指出，《公约》第十九条第三款允许对表达自由，包括传递信息和思想的自由施加某些限制，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人权利或名誉；(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，并且与要保护的利益相称。¹¹ 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。¹²

7.4 委员会注意到，提交人因在没有有效认证的情况下拍摄当地居民和市场商贩并通过互联网和外国卫星频道传播视频材料而受到处罚。提交人因违反《大众传

⁹ 根据委员会关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)第 15 段。另见 Sadykov 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/129/D/2456/2014)，第 6.5-6.6 段；

¹⁰ 见第 2 段。

¹¹ 同上，第 34 段。

¹² Androsenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段；以及 Zhukovsky 诉白俄罗斯案，第 7.3 段。

媒法》非法制作和传播大众传媒产品而被区法院处以罚款。委员会还注意到，缔约国和国内法院都没有提供任何解释，说明为何根据《公约》第十九条第三款规定的必要性和相称性原则，这种限制是合理的，以及处罚(即行政罚款)即便合法，是否是必要和相称的，是否符合该条款所列的任何合法目的。在这种情况下，委员会得出结论认为，提交人根据第十九条第二款享有的权利受到侵犯。

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》第十九条第二款的情况。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)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的赔偿，包括偿还罚款和她所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，它在以前的一些来文中处理了涉及缔约国同样法律和做法的类似案件，因此，缔约国应根据《公约》第二条第二款规定的义务，修订其规范框架，特别是《大众传媒法》，以确保可在缔约国充分享有《公约》第十九条规定的权利。

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。

附件

委员会委员古谷修一的个人意见(部分不同意见)

1. 我同意关于本案事实表明存在违反《公约》第十九条第二款情况的结论。然而，我无法赞同关于提交人根据第十四条第三款(丑)项和(卯)项提出的申诉不可受理的结论。¹

2. 根据委员会第 32 号一般性意见(2007 年)，刑事指控的概念也可扩大包含犯罪性质可受制裁的行为，不论国内法如何定性，这种行为因其企图、性质或严重性而被视为是犯罪行为。委员会的意见虽然遵循了这一原则，但指出，在以前的判例法中，持续一定时间的行政拘留处罚可能需要适用第十四条第三款的保障，并认定“提交人没有充分证实其申诉，即对她施加的程序，特别是对她处以的罚款，由于其目的、性质或严重性，应被视为构成刑事指控”(见上文第 6.6 段)。然而，这一结论没有适当地解释相关判例法，而且在我看来，过分重视对提交人的制裁较轻这一因素。

3. 必须指出的是，一般性意见并列列举了“目的”、“性质”和“严重性”三个要素，用连词“或”将这些词联系起来。事实上，在以往关于缔约国适用《行政违法法》的案件中，委员会主要评估的是处罚的目的和性质，而不是处罚的严重程度，因为大多数案件中的提交人遭到行政逮捕或拘留。在 *Osiyuk 诉白俄罗斯案* 中，提交人被指控违反了 1984 年《行政处罚法》第 184-3 条(关于非法跨越国界)，委员会认为，“虽然按照缔约国的法律对提交人实施的是行政处罚，但处罚的目的在于通过处罚制止提交人的据称违法行为，同时起到震慑他人的作用，其目标类似于刑法的总体目标。委员会进一步指出，提交人所违反的法律规则是针对以个人身份越过白俄罗斯边境线的每一个人，而不是具有特殊身份的特定群体(例如受到法律制裁者)；这些法律规则规定了某种行为，由此要求给予惩罚性的制裁。因此，规则的一般性质和惩处的目的，既有威慑力又有惩罚性，足以说明有关违法行为属于《公约》第十四条所指刑事犯罪。”² 同样，委员会在 *E.V. 诉白俄罗斯案* 中也采用了同样的论证，在该案中，提交人被指控违反了 2003 年《行政违法法》第 23.34 条(关于参加未经许可的群众活动)。³

4. 在本案中，对提交人的处罚也是基于 2003 年《行政违法法》，其目的是通过处罚制止提交人据称的违法行为，并对其他人起到威慑作用。提交人违反的法律规则不是针对某个具有特殊地位的群体，而是针对每一个以个人身份制作和传播视频的人。这些事实将得出一个结论，即如上述案件一样，《行政违法法》规则的一般性质以及该法规定的处罚目的足以表明所涉行政诉讼具有刑事性质。

5. 此外，正如缔约国在其意见中所承认的那样，根据《行政违法诉讼和执法法》第 4.5 条，应正在受到行政诉讼的个人的请求，该个人的一名近亲或法律代表可经由开展行政诉讼的机构的决定被承认为辩护律师。这意味着，在根据《行

¹ 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 15 段。

² *Osiyuk 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/96/D/1311/2004)，第 7.4 段。

³ *E.V. 诉白俄罗斯案*(CCPR/C/112/D/1989/2010)，第 6.5 段。

政违法法》进行的行政诉讼中，提交人有权由自己选择的律师代理。在这方面，提交人关于其在行政诉讼中的代理权的申诉也属于第十四条第三款保障的范围。

6. 鉴于以上段落所述理由，我认为提交人根据第十四条第三款提出的申诉可以受理。

7. 关于实质问题，缔约国没有反驳的一个事实是，戈梅利中央区法院不允许白俄罗斯记者协会的一名成员作为提交人的法律顾问为提交人提供代理，而戈梅利州法院驳回了她就此问题提出的上诉。这些法院和缔约国都没有提供任何正当理由，说明她指定的律师为何没有资格在中央区法院代表她。因此，我必须得出结论认为，向委员会提交的事实表明存在违反《公约》第十四条第三款(丑)项和(卯)项的情况。
