



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 3241/2018 号来文的意见* **

来文提交人:	Andrei Tolchin(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 12 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
意见通过日期:	2022 年 7 月 27 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 Andrei Tolchin, 白俄罗斯国民, 生于 1949 年。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解)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·穆哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈吉布·埃尔·哈伊巴、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 提交人只是在缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见之后才由律师代理。



提交人陈述的事实

2.1 2017年3月21日，提交人在其脸书页面上发布关于和平集会的邀请，集会定于2017年3月25日中午12点在戈梅利市独立广场举行，以抗议“关于防止社会依赖”的总统令。然而，提交人随后被传唤到戈梅利州苏维埃茨基区的内政部，警方以违反《行政犯罪法》第23.34(1)条为由对他提出指控。

2.2 2017年3月24日，苏维埃茨基区法院认定，提交人公开邀请公众参加未经批准的集会，违反了《群众活动法》的法律规定，因此犯下了《行政犯罪法》第23.34(1)条下的行政罪行。因此，苏维埃茨基区法院判处提交人行政拘留8天。因此，他无法参加2017年3月25日举行的和平集会，因为当时他仍被拘留。他于2017年4月2日获释。

2.3 2017年3月27日，提交人就该决定向戈梅利州法院提出上诉；该上诉于2017年4月26日被驳回。

2.4 提交人称，他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。²

申诉

3.1 提交人称，他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)享有的权利受到侵犯，因为当局未能解释为何对他的表达自由权和平集会权施加限制符合《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，维持公共卫生或道德，或保障他人权利和自由所必需的。因此，提交人认为这些限制和施加的制裁是非法和不相称的。

3.2 国内当局认为《行政犯罪法》第23.24条可取代《公约》，这是错误的，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作为不履行国际条约的理由。此外，国内法院的行为违反了白俄罗斯《宪法》第59条，该条规定法院有义务采取必要措施保护个人权利和自由。

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24日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《行政犯罪法》第23.34(1)条下的行政罪行。2017年4月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，提交人提交本来文违反了《任择议定书》第二条。

4.2 缔约国认为，提交人声称当局违反第十九条和第二十一条(与第二条第二款和第三款一并解读)的说法没有依据。缔约国还称，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每个国家在民主社会中，为了维护国家安全、公

² 参阅 Schumilin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第8.3段。

共安全或公共秩序，维持公共卫生或道德，或保障他人权利和自由，对人的权利和自由施加必要限制。

4.3 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、街头游行或抗议、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。

4.4 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 2020 年 4 月 16 日，提交人指出，根据监督复审程序提出上诉并不构成有效补救，因为上诉由检察官或法官酌情处置，不涉及对案情实质的审议。他最后表示，在他的案件中，所有可用且有效的国内补救皆已用尽。

5.2 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落实公民的表达自由权和集会自由权。

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，因为他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，根据该判例，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)项规定的必须用尽的补救办法。³ 委员会还认为，就已经生效并取决于法官酌处权的法院裁决向法院院长提出监督复审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，这种请求有提供有效补救的合理前景。⁴ 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 4.4 段)。然而，缔约国未能说明这些案件中有多少涉及落实公民的表达自由权和集会自由权。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

³ 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；以及 Sudalenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2016/2010)，第 7.3 段。

⁴ Sekerko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 8.3 段；以及 Schumilin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段。

根据第十九条和第二十一条(单独解读以及与《公约》第二条第二款和第三款一并解读)提出的申诉。

6.4 委员会注意到,提交人声称缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第二款一并解读)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直接导致该国明确违反了《公约》,进而对自称受害者的个人产生了直接影响。⁵然而,委员会注意到提交人已经指称,是对缔约国现行法律的解释和适用导致其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第二条第二款(与第十九条和第二十一条一并解读)规定的一般义务,与审查上述侵犯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《公约》第十九条和第二十一条(与第二条第三款一并解读)提出的申诉。鉴于案卷中没有进一步的相关资料,委员会认为提交人未能为受理目的充分证实其申诉。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。

6.6 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》第五条第一款的规定,参照各当事方提供的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到,提交人声称,他因发布和平集会邀请以抗议“关于防止社会依赖”的总统令而被处以行政拘留,他的表达自由权和集会自由权受到了限制,这违反了《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根据第十九条第三款和第二十一条第二行的要求,为了维护国家安全、公共安全或公共秩序,维持公共卫生或道德,或保障他人权利和自由,对他的权利施加限制是必要的,因此,提交人认为限制和施加的制裁是非法和不相称的。

7.3 委员会注意到,提交人声称,他因公开邀请公众参加定于2017年3月25日举行的和平集会而被国内法院审判,并被判处行政拘留8天,所以他根据《公约》第二十一条享有的和平集会自由权受到侵犯。委员会回顾,委员会在第37号一般性意见(2020年)中指出,原则上一切公众可以或应当可以进入的空间,例如公共广场和街道,都可以举行和平集会(第55段)。和平集会不应被限制在偏远地区,在那里无法有效地吸引目标受众或广大公众的注意。一般而言,不应一概禁止在首都、市内除某一特定地点外的任何公共场所或市中心以外、或市内任何街道上举行集会。

⁵ 见 Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/2724/2016),第6.4段; Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/2955/2017),第6.4段;以及 Zhukovsky 诉白俄罗斯案(CCPR/C/127/D/3067/2017),第6.6段。

7.4 委员会还回顾指出，《公约》第二十一条所保障的和平集会自由权是一项基本人权，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》第二十一条保护和平集会，无论集会在哪里举行：室外、室内和网上；公共和私人空间；或者上述地点的组合。这种集会可有多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。无论是像纠察抗议这样停留在一地的集会，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。⁶ 集会组织者通常有权选择一个地点，让目标受众看得见、听得到。⁷ 对于这一权利，不得加以任何限制，除非(a) 相关限制符合法律，而且(b) 为民主社会维护国家安全、公共安全或公共秩序，维持公共卫生或道德，或保障他人权利和自由所必要。当缔约国为协调个人和平集会自由权与上述普遍关切的利益而施加限制时，应以促进和平集会权的目标为指导，不能试图对该项权利加以不必要或不相称的限制。⁸ 因此，缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的的权利施加限制的理由。⁹

7.5 本案中，委员会必须考虑的是，按照《公约》第二十一条第二句规定的标准，对提交人的和平集会自由权施加的限制是否有正当理由。根据档案资料，提交人因在脸书页面上发布公告，邀请公众参加和平集会，违反了《群众活动法》的规定，被戈梅尔州苏维埃茨基区法院判处行政拘留 8 天。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，说明提交人邀请公众参与和平集会活动的行为实际上为何有损《公约》第二十一条所列的利益，即维护国家安全、公共安全或公共秩序，维持公共卫生或道德，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 4.3 段)，但没有解释为什么在本案中，提交人在脸书页面上发布和平集会邀请的行为侵犯了这些宪法权利或自由。缔约国也未说明为便利提交人行使第二十一条规定的权利而采取的任何替代措施。

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。¹⁰

7.7 委员会还注意到，提交人声称，他因邀请公众参加和平集会以抗议戈梅利市“关于防止社会依赖”的总统令，被认定犯有行政罪并被处以行政拘留 8 天，所以他的表达自由权受到了非法限制。因此，委员会需确定的问题是，国内当局因提交人邀请公众参加和平集会而对其实施处罚是否构成违反《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，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。委员会注意到，《公约》第十九条

⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 6 段。

⁷ 同上，第 22 段。

⁸ 同上，第 36 段。

⁹ 见 Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

¹⁰ 例如，见 Malei 诉白俄罗斯案(CCPR/C/129/D/2404/2014)，第 9.7 段；Tolchina 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/132/D/2857/2016)，第 7.6 段；Zavadskaya 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/132/D/2865/2016)，第 7.6 段；Popova 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/122/D/2217/2012)，第 7.6 段；以及 Sadykov 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/129/D/2456/2014)，第 7.7 段。

第三款允许对表达自由有所限制，包括传递信息和思想的自由，但仅限于法律规定的范围，而且必须是为(a) 尊重他人的权利和名誉，或(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德所必需的。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。委员会回顾，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且相称的。¹¹

7.9 委员会认为，因提交人在其脸书页面上发布了关于参加一场有明确目的但未经批准的和平活动的邀请，而对其进行行政拘留，令人对限制提交人在《公约》第十九条下的权利的的必要性和相称性产生严重怀疑。在这方面，委员会注意到，缔约国没有按照《公约》第十九条第三款的要求援引任何具体理由来证明这种限制的必要性。¹² 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，在本案的情况下，对提交人施加的限制虽然基于国内法，但从《公约》第十九条第三款规定的条件来看，却是不合理的。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。¹³

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条和第二十一条享有的权利。

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，缔约国有义务向提交人提供适当的赔偿，包括偿还罚款和他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。关于这一点，委员会指出，它在以前的一些来文中处理了关于缔约国相同法律和做法的类似案件，因此要求缔约国根据《公约》第二条第二款规定的义务，修订关于公共活动的规范框架，以确保可在缔约国充分享有《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，并承诺如侵权行为经确定成立，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。

¹¹ 例如，见 Androsenko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

¹² 例如，见 Zalesskaya 诉白俄罗斯案(CCPR/C/101/D/1604/2007)，第 10.5 段。

¹³ 例如，见 Toregozhina 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/112/D/2137/2012)，第 7.5 段；Zhagiparov 诉哈萨克斯坦案(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.4 段；以及 Shchetko 父子诉白俄罗斯案(CCPR/C/87/D/1009/2001)，第 7.5 段。