

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
3 May 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1750/2008 号来文

委员会于 2012 年 3 月 12 日至 30 日举行的第一〇四届会议通过的意见

提交人: Leonid Sudalenko (无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2005 年 3 月 17 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2008 年 1 月 22 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2012 年 3 月 14 日

事由: 没收和部分销毁电子印刷材料, 侵犯不受不合理限制的传递信息权。

实质性问题: 法律面前的平等; 传递信息权; 许可的限制; 获得称职、独立和公正法庭的公平审理权

程序性问题: 援用无遗国内补救办法

《公约》条款: 第十四条第 1 款和第十九条第 2 款

《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 款在第一〇四届会议上

通过的关于

第 1750/2008 号来文的意见*

提交人： Leonid Sudalenko (无律师代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 白俄罗斯

来文日期： 2005 年 3 月 17 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 3 月 14 日举行会议，

结束了对 Leonid Sudalenko 先生根据《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 1750/2008 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，

通过以下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 来文提交人，Leonid Sudalenko 先生，是白俄罗斯国民，生于 1966 年。他宣称因白俄罗斯违反《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款和第十九条第 2 款之举使之沦为受害者。自 1992 年 12 月 30 日起，《任择议定书》对该缔约国生效。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、沃尔特·凯林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、尤利亚·安托阿尼拉·莫托科女士、杰拉尔德·L.纽曼先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利勋爵、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、马拉·萨尔塞姆巴耶夫先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

事实背景

2.1 自 2001 年起，提交人即为联合公民党党员，并且自 2002 年起任戈梅利市公共协会“公民倡议”分部主席和“白俄罗斯记者协会”会员。自 2000 年起，他就一直担任在戈梅利开设的“Lokon”公用事业公司法律顾问。

2.2 2004 年 8 月 9 日，在向霍伊尼基第 49 号选区地方选举委员会(地选委)登记后，由 57 人组建起了一个签名征集组。他们商定收集选民签名，支持提名提交人为 2004 年国民会议(议会)代表院竞选的候选人。2004 年 9 月 16 日，地选委拒绝提交人作为候选人进行登记。尽管他作为候选人登记遭到拒绝，但提交人继续向其支持者进行“宣传和信息传递工作”，向他们通告不让他按候选人资格登记的原因，并且发表他本人对该国即将到来的政治竞选事件的见解。

2.3 2004 年 10 月 8 日，当他驱车前往霍伊尼基镇时，他的私有小汽车遭到交警的拦截，以他乘坐的是被盗小汽车为由进行了搜查，并展开调查。提交人被解送到霍伊尼基地方内务部。此时，他的下列一些印刷材料被收缴：(1) 题名为“至亲爱的同胞们！”(479 份)传单；(2) 《人民意愿报》刊登的一篇文章(479 份)影印件，和(3) 题名为“走向更美好生活的五个步骤”(479 份)传单。

2.4 2004 年 10 月 10 日，提交人与其签名征集组长，N.I.先生在分发印刷材料时，一起遭到霍伊尼基警官的拘留。此次，提交人又被押送到了霍伊尼基内务部，上述第 2.3 段所列三类印刷材料，各 310 份一并被收缴，同时还有 310 份《周刊》报的影印件。

2.5 在未详加注明的日期，提交人就他遭任意拘留和没收印刷材料的做法，向霍伊尼基区检察院提出了申诉。2004 年 10 月 15 日，霍伊尼基地方检察官通告提交人，被没收的材料不符合《关于新闻和其它大众媒体法》第 26 条的规定，而提交人的行为隶属受 1984 年《白俄罗斯行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 1 款(非法制作和分发大众媒体制品)规定的制约范围。¹ 霍伊尼基区法官还向他通告，2004 年 10 月 13 日，霍伊尼基地方内务部将其根据《行政犯罪法》第一部分第 234 条第 2-2 条展开的调查结果报送了戈梅利区霍伊尼基地方代表院，以便地方代表院就他与 N.I 先生问题形成一份行政报告。

2.6 2004 年 11 月 9 日，霍伊尼基地方行政委员会的一位行政官员起草了一份行政报告，阐明提交人因非法散发违背《新闻和其它大众媒体法》第 26 条规定编制的印刷材料，犯有《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 1 款所列的行政罪。这份报告于未详加注明的日期发送给了戈梅利区霍伊尼基地方法庭。

2.7 2004 年 11 月 18 日，戈梅利区霍伊尼基地方法庭的一位法官审查了 2004 年 11 月 9 日关于提交人的报告，并判定他犯有《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条

¹ 自 2007 年 3 月 1 日起，白俄罗斯新颁布的《行政犯罪法》更替了 1984 年的《行政犯罪法》。

第 1 款所列的罪行。提交人被责令支付 144,000 卢布(六位基数额)² 的罚款。法庭还下令没收和销毁每类被收缴印刷材料的“一份拷贝”。法庭得出结论，在既未与编辑部或出版社签订契约，又无任何其它法律理由的情况下，擅自影印《人民意愿报》2004 年 9 月 28 日刊登的一篇文章进行分发，提交人犯下了违法散发大众传媒制品的行为。此为终裁且可执行的裁决。³

2.8 提交人于具体不详的日期，就 2004 年 11 月 18 日戈梅利区霍伊尼基地方法庭的裁定，向戈梅利区法庭和最高法院提出了上诉，要求履行监察复审程序。提交人指出，他向最高法院提交了《人民意愿报》总编辑 2004 年 12 月 3 日信函的拷贝，函件阐明该报编辑部不反对提交人拷贝报刊发表的文章。然而，2 月 10 日戈梅利区法庭庭长和 2005 年 3 月 31 日最高法院副庭长则分别驳回了提交人的上诉。上述两法庭均认定戈梅利区霍伊尼基地方法庭 2004 年 11 月 18 日的裁决符合法律，且论据确凿。

申诉

3.1 提交人宣称，恰恰与《公约》所列的第十四条第 1 款相反，他在法庭面前的平等权和得到称职、独立和公正法庭的公平审理权遭到了侵犯。他尤其指出：

(a) 判定他有罪所依据的《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 1 款规定，追究“非法印制和分发大众媒体制品”的责任。⁴ 依据《新闻和其它大众媒体法》第 10 部分第 1 条，对“大众媒体制品”一词的解释是，全部或部分传播“定期印制发表的作品”，⁵ 播放一段电台、电视、新闻影片作品；全部或部分播放电台或录像节目。同一法律第 2 部分第 43 条规定，当法律与白俄罗斯作为缔约国的国际条约之间产生冲突时，应以遵从国际条为优先。因此，提交人宣称，法庭在评估他 2004 年 10 月 8 日至 10 日的行为时，本应按《公约》第十九条规定来评判，对他的制裁是否系属“为维护他人的权利或声誉，为了保护国家安全或公共秩序，或公众的健康和道德”采取的必须举措；⁶

(b) 戈梅利区霍伊尼基地方法庭未采取任何措施确定，为何提交人必须就《人民意愿报》公开发表的报章与编辑部或出版社签订一项契约，才可拷贝该报某期刊登的文章。法庭未明确提交人若不签订这样的契约会如何不利地贬损对他人的权利或声誉的尊重，有损于国家安全或公共秩序，乃至对公众健康和道德的保护；

² 约 66.2 美元或 51.1 欧元。

³ 根据《行政犯罪法》第 266 条，法庭对行政案的裁决为终决，并且不得通过行政诉讼程序提出上诉。然而，上级法庭或司法机构的首席法官可通过监察复审程序推翻此项裁决。

⁴ 提交人的来文再次予以强调。

⁵ 同上。

⁶ 同上。

(c) 《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 1 款的惩处部分内容并未规定，没收和销毁每类被收缴印刷材料的一份拷贝；

(d) 法庭除了关于《人民意愿报》文章的拷贝之外，根本未评估提交人关于分发印刷材料的行为。然而，法庭则下令没收和销毁每类被收缴印刷材料的一份拷贝。法庭并未评判提交人 2004 年 10 月 8 日采取的行动，而据霍伊尼基地方执行委员会的行政报告称，当初他还非法散发了大众媒体的产品。

3.2 提交人还宣称，依《公约》第十九条第 2 款规定他应有的权利遭到了侵犯，因为任意没收了与竞选相关的印刷材料，尤其侵犯了他传递信息的权利，而且缔约国并未阐明限制这项权利的正当理由。

缔约国关于可否受理问题和案情的意见

4.1 2008 年 5 月 2 日，缔约国发来的普通照会就可否受理问题和案情发表了意见。缔约国确认，2004 年 11 月 18 日，戈梅利区霍伊尼基地方法庭查实提交人犯有《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 2 款所列的行政罪，并责令他支付 144,000 卢布(六位基数额)的罚款。2004 年 11 月 9 日的行政报告还载明，提交人违背《新闻和其它大众媒体法》，散发非法印制的报刊拷贝和传单。此外，提交人并未否认他参与了印制和散发所述印刷材料。因此，法官基于向他出示的证据裁定，对提交人犯有行政罪的判决证据确凿。

4.2 缔约国说，《行政犯罪法》第 238 条规定可将罪犯带往警署编写行政报告。根据上述法律第 28 和 244 条，构成行政犯罪的直接物证可予以收缴，继而没收。因此，为编写行政报告将提交人带往警署，以及收缴并随之没收构成行政犯罪直接物证的印刷材料系属合理合法之举。缔约国还说，戈梅利区法庭的裁决和最高法庭驳回提出的上诉是符合法理之举，而且他并未就针对他提出的行政起诉，向总检察厅提出申诉。

4.3 据缔约国称，《公约》第十九条第 3 款阐明，可对行使本条第 2 款所列各项权利设置一些限制。因此，《新闻和其它大众媒体法》确定了一个印制和散发大众媒体制品的程序。《行政犯罪法》第 172 条第 1 款规定，一旦当提交人采取了所述行为，即应就违反所述程序承担责任。缔约国的结论认为，针对提交人非法印制和散发大众媒体制品的行为提出行政起诉，并不违背《公约》规定，因此，并未侵犯提交人受《公约》保障的各项权利。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2009 年 2 月 22 日，提交人就缔约国的意见发表了评论。他指出，缔约国宣称他违反了《行政犯罪法》规定，系为限制他传递信息权所作的狡辩。在引述了白俄罗斯宪法确认普世公认国际法原则的最高地位并阐明白俄罗斯法律必须遵循国际法原则的第 8 条第 1 款规定之后，提交人指出，缔约国援用国内法规定为该国内不遵循《公约》要求的辩护理由，是站不住脚的。他还提及国内法融入的《国

际条约法》第 27 条“条约必须遵守”的原则，以及国内法与依据 1969 年《维也纳条约法公约》第 26 和 27 条须恪守既定条约之间的关联关系。

5.2 提交人说，就他的案情而论，限制他传递信息权，并不是一项符合《公约》第十九条第 3 款所列的合法理由，因此，违背了与《公约》第二条一并解读的第十九条第 2 款规定。

5.3 提交人重申他关于据称违反《公约》第十四条第 1 款行为的申诉，并且还说，委员会就白俄罗斯第四次定期报告(CCPR/C/79/Add.86)发表的结论性意见关切地注意到，针对所有各级法官的任期、整束和解职等程序并未遵循司法机构独立和公正的原则 (第 13 段)。⁷

5.4 最后，提交人说，他本人之所以没有行使向总检察厅提出上诉权的原因是，既然上诉不会促使法庭复审案情，因此构不成有效的国内补救办法。他提醒地指出，依据委员会的案例，人们不仅必须援用无遗既有，而且还得有效的国内补救办法。

缔约国的进一步意见

6.1 2009 年 9 月 4 日，缔约国发来普通照会阐明，依据《行政犯罪执行法》第 12.11 条，控方可就法庭判定某人犯有行政罪的裁决提出反对。同时可就业已生效的可执行裁决提出反对。缔约国还说，2008 年，检控机构在行政诉讼框架内总共收到 2,739 起申诉；其中 422 起案的控方获得胜诉裁决。2008 年，最高法庭庭长在行政诉讼框架内，基于总检察厅提出的反对意见，具体推翻了 146 项法庭裁决。缔约国还说，2006 年通过监察复审程序，撤销了 427 项裁决，修改了 51 项裁定。2007 年，分别撤销和修订了 507 和 30 项裁决，而 2008 年分别为 410 和 36 项。因此缔约国得出结论，提交人宣称的总检察厅所设立申诉机制无效之说系属无稽之谈。

6.2 缔约国还说，白俄罗斯宪法保障法官享有履行司法的独立性、不可撤换且享有赦免，并禁止任何干预行政司法的行为。《司法体制和法官地位法》还规定了对独立行使司法的法律保障。根据宪法第 110 条，法官拥有独立性，仅受法律的约束，对实施司法的任何干预既不被准许，且可受惩处。⁸ 因此，缔约国得出结论，提交人关于白俄罗斯法官缺乏独立性和带有偏向性的宣称，是他本人的臆想妄念，并不符合与缔约国的法律与实践。

提交人再度发表的意见

7.1 2011 年 2 月 16 日，提交人重申了，他先前的论点，宣称在法庭下达了关于某人犯有行政罪的裁决业已生效执行之后，允许控方提出反对，履行监察复审的

⁷ 提交人还提及法官和律师独立性问题特别报告员，Dato' Param Kumaraswamy，根据人权委员会第 2000/42 号决议，提交的对白俄罗斯的走访报告，E/CN.4/2001/65/Add.1。

⁸ 缔约国还列出了《司法制度和法官地位法》所载的关于司法机构独立性的若干具体保障。

程序并无成效。他还说，缔约国未具体阐明，该国提供的统计数据是否包括任何撤销或修改因个人行使其公民权利和政治权利或因积极参与社会和政治遭行政迫害案的数字。提交人说，过去十年来，未听说过总检察厅对任何案件提出过反对意见，要求撤销就公民行使公民权利和政治权利提出的行政诉讼案。他说，是否履行监察复审程序系属有限几位高层公务官员，诸如总检察长和最高法庭庭长等掌握的酌情处置权。即使准予履行监察复审，亦不会举行庭审，仅允许提出法律问题。此外，缔约国的法律不准个人向宪法法庭提出上诉。因此，提交人宣称，依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定，一切国内补救办法已援用无遗。

7.2 提交人还说，缔约国未解决他就《公约》第十四条第 1 款提出的任何具体诉求。此外，戈梅利区霍伊尼基地方法庭虽未就须如何处置 2004 年 10 月 8 日至 10 日从提交人手中收缴的其余印刷材料下达过裁决，⁹ 然而，他仍不知道这些材料最终的结局如何。提交人还说，2004 年 11 月 18 日，戈梅利区霍伊尼基地方法庭的法官仅根据国内法下达了裁决，并未考虑缔约国依据《公约》所承担的义务。提交人引述了委员会关于 *Park* 诉大韩民国¹⁰ 的案例，以佐证他的论点证明，缔约国须首先履行《公约》规定的义务，远高于执行国内法。

委员会需处置的问题和议事情况

审议可否受理问题

8.1 在审议一项来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会必须根据《议事规则》第 93 条决定可否按《公约任择议定书》受理本案。

8.2 委员会根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项确定，同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定，委员会注意到，缔约国辩称，提交人未针对他提出的起诉向总检察厅提出申诉，尤其注意到控方还可就有关业已生效执行的裁决提出反对。委员会进一步注意到，提交人解释称，他已援用无遗一切国内现有补救办法，并称他之所以未向总检察厅提出申诉，因为监察复审程序不构成有效补救办法。委员会还注意到，提交人向最高法庭提出了上诉，但法庭维持了戈梅利区霍伊尼基地方法庭的裁决。为此，委员会回顾其案例，据此，针对法庭判决业已生效的监察复审程序构成了上诉的例外措施，此措施取决于法官或检察官的酌处权，并仅限于法律问题。¹¹ 由鉴于此，委员会认

⁹ 提交人述及下列印刷材料：(1) 题名为“至亲爱的同胞们！”(789 份)传单；(2) 《人民意愿报》刊登文章(789 份)影印件，和(3) 题名为“走向更美好生活的五个步骤”(789 份)传单。

¹⁰ 1998 年 10 月 20 日就第 628/1995 号来文，*Park* 诉大韩民国案，通过的《意见》第 10.4 段。

¹¹ 见，例如，2009 年 10 月 23 日就 *Gerashchenko* 诉白俄罗斯案，第 1537/2006 号来文通过的关于不可受理的《决定》第 6.3 段；2011 年 7 月 26 日就 *P.L.* 诉白俄罗斯案，第 1814/2008 号来文，通过的关于不可受理的《决定》第 6.2 段；2011 年 10 月 26 日就 *Tulzhenkova* 诉白俄罗斯案，第 1838/2008 号来文，通过的《意见》第 8.3 段。

为为了受理的目的，此点并不阻碍依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项对来文的审理。

8.4 至于提交人依据《公约》第十四条第 1 款提出的申诉，委员会注意到，申诉首先直接涉及那些隶属《公约》第十九条所列问题，即：提交人的传递信息权。委员会还注意到，这并不妨碍依据《公约》第十九条第 2 款受理申诉，并宣布申诉可受理。既然得出了可受理的结论，委员会决定不分开审议根据《公约》第十四条第 1 款提出的申诉。¹²

审议案情

9.1 人权事务委员会已经根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方提供的所有资料，审议了来文。

9.2 委员会需审理的第一个问题是：对提交人案情援引《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 1 款是否造成了没收和部分销毁下列各类竞选相关材料：(1) 题名为“至亲爱的同胞们！”(789 份)传单；(2) 《人民意愿报》刊登文章(789 份)影印件，和(3) 题名为“走向更美好生活的五个步骤”(789 份)传单，以及随后的罚款是否构成第十九条第 3 款含义所指，对提交人传递信息权利的限制。委员会注意到，《行政犯罪公约》第八部分第 172 条第 1 款确立了非法印制和分发大众媒体制品要承担的行政罪责。委员会还注意到，自缔约国设立了“审理印制和分发大众媒体制品程序”以来，缔约国实际上为行使《公约》第十九条第 2 款保障的传递信息自由设置了障碍。¹³

9.3 因此，第二个问题是，本案所述的这些障碍是否属《公约》第十九条第 3 款允许的某种合理，但仅仅依法规定的必要限制：(a) 为了尊重他人的权利和声誉；和(b) 为了维护国家安全或公共秩序，或公共健康或道德。委员会回顾其关于见解和言论自由问题的第 34 (2011)号一般性意见。据此，见解和言论自由是实现人的全面发展不可分割的条件；这是任何社会的基本必要条件；并且成了构筑每个自由民主社会的基石。¹⁴ 对见解和言论自由的任何限制必须遵循符合出于必需和相称程度的严格标准，并且“必须只可按为此目的所确立的规定适用，并且必须与限制所规定的必要性直接相关”。¹⁵

9.4 委员会注意到，提交人辩称，《行政犯罪法》第 8 部分第 172 条第 1 款对他不适用，因为 2004 年 10 月 8 日至 10 日，他散发的印刷材料并不构成《新闻和其它媒体制品法》第 10 部分第 1 条含义所指的“大众媒体制品”，因此，处

¹² 见，2010 年 7 月 19 日就第 1377/2005 号来文，*Katsora* 诉白俄罗斯案，通达的《意见》第 6.4 段。

¹³ 2000 年 3 月 20 日就第 780/1997 号来文，*Laptsevich* 诉白俄罗斯案通过的《意见》，第 8.1 段。

¹⁴ 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 2 段。

¹⁵ 同上，第 22.段。

罚是不合法的，并构成了违反《公约》第十九条的行为。为此，委员会注意到：第一，关于提交人被收缴的与竞选相关印刷材料是否属于按《新闻和其它媒体制品法》的规定，是否为必须受“大众媒体制品印制和分发程序”管辖的“大众媒体制品”，提交人与缔约国之间存在着分歧。提交人尤其驳斥了必须遵照规定与某家报刊编辑部或出版社事先签订契约协议，然后才可分发某报刊所发表文章影印件的说法；第二，委员会注意到，从案卷载述的材料来看，戈梅利区霍伊尼基地方法庭仅以未与《人民意愿报》编辑部或出版社达成契约协议为据得出的调查结论。

9.5 委员会认为，即使依据国家法律可以对提交人进行制裁，但缔约国尚未提出任何理由可说明为何惩罚是《公约》第十九条第3款所列某个合法目的的必要之举。委员会注意到，缔约国没有解释为何，若违背与报刊编辑部或出版社事先签订契约协议而后方可分发某期报刊所发表文章的规定，就必须受到制裁，并没收和部分销毁所述传单。最后委员会注意到，提交人向戈梅利区法庭和最高法院提供了《人民意愿报》总编辑2004年12月3日信函的影印件，阐明该编辑部并不反对提交人拷贝该报刊发表的文章。委员会得出结论，在缔约国未给予任何相关解释的情况下，限制提交人行使传递信息的权利，不可被视为为保护国家安全或公共秩序，或尊重他人的权利或声誉的必要之举。因此，委员会认为，依据《公约》第十九条第2款规定，本案提交人应有的权利遭到了侵犯。

10. 依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第4款行事，人权事务委员会认为据其掌握的事实显示，白俄罗斯违反了《公约》第十九条第2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补救，包括退还因2004年11月情况，对提交人处以罚款的数额和所承担的任何法律费用，以及赔偿。缔约国也有义务防止今后再发生类似违约行为。

12. 缔约国应铭记，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，并且根据《公约》第二条规定，缔约国亦已承诺确保其境内或其管辖下的每个人均享有《公约》承认的权利，且若违约行为一旦经确定成立，即予以有效和强制执行的补救。鉴此，委员会希望缔约国在180天内提供资料，说明为落实委员会《意见》采取的措施。此外，委员会还请缔约国公布委员会的《意见》并以白俄罗斯语和俄语在缔约国境内广为散发。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本作为委员会向大会提交的年度报告的一部分。]