



人权事务委员会

第 2103/2011 号来文

委员会在 111 届会议(2014 年 7 月 7 日至 25 日)上通过的意见

提交人:	Vasily Poliakov (未由律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2011 年 9 月 10 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, 2011 年 9 月 26 日转交缔约国(未作为文件印发)
通过意见的日期:	2014 年 7 月 17 日
事由:	提交人被判定因散发“贺卡”而犯有行政罪
实质性问题:	传递信息自由、公平审判、有效补救办法
程序性问题:	未用尽
《公约》条款:	第十四条(第 1 款); 第十九条(第 2 款); 第二条(第 2 款)
《任择议定书》条款:	第二条; 第五条(第 2 款(丑)项)



附件

人权事务委员会(第 111 届会议)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 款通过的意见

关于

第 2103/2011 号来文*

提交人： Vasily Poliakov (未由律师代理)
据称受害人： 提交人
所涉缔约国： 白俄罗斯
来文日期： 2011 年 9 月 10 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 2014 年 7 月 17 日举行会议，

结束了对 Vasily Poliakov 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 2103/2011 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国向其提供的全部书面资料，

通过了如下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款作出的意见

1. 来文提交人是 Vasily Poliakov，白俄罗斯国民，生于 1969 年。他诉称，白俄罗斯侵犯了他在第十四条第 1 款、第十九条第 2 款和第二条第 2 款下的权利(与第十四条和十九条一并阅读)，他是受害者。¹ 提交人没有代理。

* 委员会以下成员参与了对本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、克里斯蒂娜·沙内、科内利斯·弗林特曼、岩泽雄司、瓦尔特·卡林、丛科·赞纳勒·马久迪纳、杰拉尔德·纽曼、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、富宾恩·奥马·萨尔维奥利、戴儒吉拉尔·塞图尔幸、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利、马戈·瓦特瓦尔和安德烈·保罗·兹勒泰斯库。

委员会委员富宾恩·奥马·萨尔维奥利的个人意见(同意)全文附于本意见之后。

¹ 《任择议定书》于1992年12月30日对缔约国生效。

提交人陈述的事实

2.1 2010年7月26日，提交人向戈梅利市居民分发独立日贺卡，这些贺卡是联合民主力量政党印制的。他被警方拘留，警方签发了一份程序书(官方报告)，根据白俄罗斯《行政罪法》第22.9条第2款，指控他犯有行政罪，即非法散发“大众传媒制品”，违反了《大众传媒法》第1条第20款和第17条。² 随后，他被带往戈梅利中央区域法院，该法院于2010年9月24日判定提交人犯有上述罪行，³ 并判他支付1,050,000白俄罗斯卢布罚款。

2.2 2010年9月29日，提交人就判决向戈梅利地区法院上诉，该法院于2010年10月27日驳回上诉。2010年12月28日，最高法院进行的事后监督审查确认了这一判决。提交人称，他并未试图向检察总长办公室提出监督审查申请，因为他并不认为这是一个有效的补救办法，他引述了人权事务委员会关于该问题的判例。他还称，国内法律目前不允许私人公民向宪法法院提交投诉。提交人认为，他已用尽了所有可以利用的和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人认为，《行政罪法》第22.9条第2款引述《大众传媒法》，该法的大众传媒定义是，通过电视或无线电传输或通过互联网，定期发送印制信息。他认为，他分发的印制卡片是一次性的、非定期的出版物，因此，他的被判有罪违反了国内法。他认为，由于未遵循法律，白俄罗斯法院违反了他在《公约》第十四条第1款下的权利。

3.2 提交人还认为，当局未能按照《公约》第十九条第3款的要求，说明限制他传播信息自由的理由。他引述委员会在Laptsevich诉白俄罗斯一案中的意见，在该案中，委员会指出，“即使对提交人的处罚根据国内法是允许的，缔约国必须表明，这些处罚对于第十九条第3款所规定的某个合法目的而言是必需的”。⁴

3.3 提交人引述了《维也纳条约法公约》第26条和27条，这些条款确认，缔约国不得援引国内法规定作为不履行条约义务的理由；他还引述了白俄罗斯共和国《国际条约法》第15条，提交人称，该条规定，已在白俄罗斯生效的国际条约规定构成本国可适用法律的一部分。提交人还提及《公约》第十九条，他认为，对他的拘留以及其后因散发贺卡而判他有罪，违反了他在该条下的权利，当局未能使国际条约规范优先于国内法。他的结论是，由于未能将《公约》规则优先化，

² 《白俄罗斯共和国大众传媒法》，2008年7月17日第427-Z号。可在以下网址参阅：
<http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10800427e>。

³ 根据附于来文的中央区域法院和最高法院分别于2010年9月24日和2010年12月28日作出的裁决，提交人似乎主要是因为散发“贺卡”而定罪，这些贺卡是一个未按照国内法律登记的政党印制的。中央区域法院作出的不利于提交人的裁决引述了《大众传媒法》第38条第1款。该法律全文可在以下网址参阅：<http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10800427e>。

⁴ 第780/1997号来文，Laptsevich诉白俄罗斯，2000年3月20日通过的意见，第8.3段。

缔约国当局违反了与《公约》第十四条和第十九条一并解读的第二条第 2 款下的义务。

缔约国关于可否受理的意见

4. 2011 年 11 月 28 日，缔约国指出，无论是可否受理问题还是案情实质问题，审议来文都没有任何法律依据，因为来文的登记违反了《任择议定书》第一条。它还认为，提交人未按照《任择议定书》第二条的要求用尽所有可用的国内补救办法，因为他未向检察官办公室提出请求，对 2010 年 12 月 28 日最高法院的裁决进行监督审查。

提交人关于可否受理问题的评论

5. 2012 年 1 月 5 日，提交人对缔约国的意见作了评论。他重申，他未向检方提出请求，因为他认为这种请求不构成有效的法律补救办法。他还认为，这种补救办法应是可用的和有效的；根据委员会的惯例，一个有效的补救办法是这样的补救办法：它向提交人提供赔偿并向其提供合理补救可能性。提交人引述委员会的一贯判例：监督审查是一个自由裁量审查程序，局限于合法性问题；委员会认为，就用尽国内补救办法而言，该程序不构成有效的补救办法。他特别提及委员会在 *Tulzhenkova* 诉白俄罗斯一案中的判例，⁵ 并进一步重申，不允许私人公民向宪法法院提出投诉。

缔约国的进一步意见

6. 2012 年 1 月 25 日，缔约国提出，在成为《任择议定书》缔约国时，它已同意承认委员会在第一条下的权限，但这种权限的承认是与《任择议定书》其他条款一并解读下作出的，包括关于请愿人及其来文可否受理的既定标准的条款，特别是第二条和第五条。缔约国认为，根据《任择议定书》，缔约国没有义务承认委员会的议事规则及其对《任择议定书》条款的解释，这种解释只有根据《维也纳条约法公约》作出时才有效。它认为，在申诉程序方面，缔约国应首先遵循《任择议定书》的条款，对委员会长期惯例、工作方法和案例法的参考并非《任择议定书》的主题。它还认为，在违反《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》规定的情况下登记的来文都将被缔约国视为不符合《议定书》，都将被拒绝，而不对可否受理问题或案情实质问题作出评论。缔约国认为，委员会就这种被拒绝的来文所作的决定将被其当局视为“无效”。

提交人的进一步意见

7.1 2012 年 3 月 21 日，提交人指出，缔约国质疑委员会制定其议事规则的权利以及国际机构制定内部规则以利其运作的通常做法。他认为，《议事规则》并不

⁵ 提交人引述的是第 1838/2008 号来文，*Tulzhenkova* 诉白俄罗斯，2011 年 10 月 26 日通过的意见，第 8.3 段。

与《公约》相矛盾，各国接受《议事规则》，认为它源于委员会的权限。此外，如果没有内部条例，各机构将无法正常运转。

7.2 提交人还指出，由于成为《任择议定书》的缔约国，白俄罗斯不仅承认委员会有权就是否存在违反《公约》的情况作出决定，而且按照《公约》第四十条第4款，它也承认委员会有权向缔约国寄发它的报告以及它可能认为适当的一般性意见。根据《公约》第二条，缔约国也有义务确保，在其领土内和受其管辖的任何人，如果其在《公约》下的权利遭到侵犯，都能得到有效的补救。由于接受了委员会有权在具体案件中确定某个国内补救办法的有效性，缔约国还承诺考虑委员会的一般性意见。委员会的作用，最终包括对《公约》条款的解释和发展判例法。由于拒绝承认委员会的标准做法、工作方法和判例，白俄罗斯实际上拒绝承认委员会有权解释《公约》，这违背了委员会的宗旨和目标。

7.3 提交人认为，由于自愿接受了委员会的管辖权，缔约国无权触犯其权限和无视其意见。⁶缔约国不仅有义务落实委员会的决定，而且也有义务承认其标准、做法、工作方法和判例。上述论点依据的是“条约必须遵守”这一最重要国际法原则，根据这一原则，每项有效条约对缔约方都具有约束力，缔约方必须真诚地加以履行。

7.4 关于他未用尽国内补救办法的论点，提交人认为，这种补救措施应是可用的和有效的，而且，根据委员会的惯例，一个有效的补救办法是这样的：它向提交人提供赔偿并向其提供合理补救可能性。提交人引述委员会的一贯判例：监督审查是前苏维埃共和国共有的一个自由裁量审查程序，就用尽国内补救办法而言，该程序不构成有效的补救办法。他还认为，欧洲人权法院采用了一个类似标准。⁷他还认为，最近的 Vladislav Kovalev 一案确认了上述补救办法的无效性：在最高法院对其案件进行监督审查时，他被处决了。

委员会需处理的问题和议事情况

缔约国缺乏合作

8.1 委员会注意到缔约国的以下主张：没有法律依据审议来文，因为来文的登记违反了《任择议定书》第一条而且因为提交人未用尽国内补救办法；它没有义务承认委员会的《议事规则》及其对《任择议定书》条款的解释；委员会就本来文所作的决定将被视为“无效”。

8.2 委员会回顾，《公民权利和政治权利国际公约》第三十九条第2款，它有权制定自己的议事规则，缔约国已同意承认这些规则。委员会还认为，由于加入了《任择议定书》，《公约》缔约国承认人权事务委员会有权接受和审议声称《公

⁶ 提交人引述委员会关于缔约国在《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》下的义务问题的第33号一般性评论(2008年)，第11-13段。

⁷ 参见欧洲人权法院，Tumilovich诉俄罗斯，第47033/99号申请，1999年6月22日作出的关于可否受理问题的决定。

约》(序言和第一条)规定的任何权利遭到侵犯并且他们是受害者的来文。一国加入《任择议定书》，其隐含的承诺是，与委员会进行诚意合作，以允许并使其能够考虑此种来文，并且在审议来文后，向有关缔约国和个人转达其意见(第五条第1和4款)。缔约国如采取任何行动，防止或阻挠委员会审议和审查来文并表达其意见，就违背了这些义务。⁸ 应由委员会决定是否登记某项来文。由于不接受委员会有权决定是否应登记某个来文并公然宣布它将不接受委员会关于来文可否受理和案情实质问题的裁决，缔约国违反了它在《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第一条下的义务。⁹

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何诉求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第93条，裁定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

9.2 按照《任择议定书》第五条第2款(子)项的要求，委员会已确定，本事项目前未由另一项国际调查或解决程序审查。

9.3 委员会注意到，缔约国以未用尽国内补救办法为由质疑来文的可予受理性，提交人未向检察官办公室提出申请，对2010年12月28日最高法院作出的决定进行监督审查。委员会回顾其判例，根据判例，就《任择议定书》第五条第2款(丑)项的目的而言，向检察官办公室提出申请，以便对已经生效的法庭决定进行审查，这并不构成必须用尽的补救办法。¹⁰ 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第2款(丑)项并不阻止委员会审议本来文的这一部分。

9.4 委员会注意到提交人的意见：缔约国法院侵犯了他在《公约》第十四条第1款下的权利，因为它们曲解了《大众媒体法》提供的媒体定义并错误地判他有罪。委员会回顾了它在这方面的判例法，它重申，一般而言，应由有关国内法院审查或评估某一具体案件的事实和证据并解释国内法律的有关规定。委员会将仅在已经确定，评估或解释明显是任意的或等同拒绝司法时，才行使审查权力。¹¹ 基于它收到的资料，委员会认为，提交人未能证明有足够的理由支持他提出的存在此种任意性或拒绝司法的论点。因此，委员会的结论是，这项诉称无充分证据，因此根据《任择议定书》第二条不予受理。

⁸ 参见：第869/1999号来文(Piandiong等人诉菲律宾，2000年10月19日通过的意见，第5.1段；第1867/2009、1936/2010、1975/2010、1977/2010、1978/2010、1979/2010、1980/2010、1981/2010和2010/2010号来文，Levinov诉白俄罗斯，2012年7月19日通过的意见，第8.2段。

⁹ 参见Levinov诉白俄罗斯，第8.2段。

¹⁰ 参见第1873/2009号来文，Alekseev诉俄罗斯联邦，2013年10月25日通过的意见，第8.4段。

¹¹ 请参见，除其他外，第541/1993号来文，Simms诉牙买加，1995年4月3日通过的不予受理决定，第6.2段；第1212/2003号来文，Lanzarote Sánchez诉西班牙，2006年7月25日通过的不予受理决定，第6.3段；第1537/2006号来文，Gerashchenko诉白俄罗斯，2009年10月23日通过的不予受理决定，第6.5段。

9.5 委员会注意到提交人的以下意见：缔约国违反了与《公约》第十四条和第十九条一并解读的第二条第 2 款下的义务，因为在评估他因散发贺卡而被定罪一事时，它未能使国际条约的准则优先于国内法。然而，在这方面，委员会忆及第 31 号一般性意见，根据该意见，在第二条下，允许一缔约国，按照国内宪法架构落实《公约》权利；该条并不要求将《公约》纳入国家法律，从而在法院直接适用《公约》。¹² 因此，委员会认为，提交人提出的缔约国必须使《公约》优先于国内法律的诉称不符合《公约》第二条，根据《任择议定书》第三条不可受理。

9.6 委员会认为，就可否受理问题而言，提交人为《公约》第十九条下的诉求提供了充分佐证。因此，它宣布这部分诉求可以受理并开始审查案情。

审议案情

10.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款的要求，根据当事方向其提供的所有资料审议了来文。

10.2 委员会注意到提交人的指控：当局侵犯了他在《公约》第十九条下的权利。委员会收到的资料表明，提交人由于分发一个未按照国内法律登记的政党印制的贺卡而被逮捕、随后被判有罪并被判罚款。委员会认为，当局的上述行动干扰了提交人传递各种信息和思想的权利，该项权利在《公约》第十九条第 2 款下受到保护。

10.3 委员会接下来需审议的是，对提交人的传递信息自由施加的限制，根据《公约》第十九条第 3 款阐述的任何标准，是否有理由的。在这方面，委员会回顾第 34 号一般性意见(2011 年)，在该意见中，委员会指出，除其他外，言论自由对任何社会都是必不可少的，它是每个自由和民主社会的基石(第 2 段)。委员会指出，第十九条第 3 款允许对言论自由包括传播信息和思想的自由加以限制，但这种限制仅在由法律规定的情况下才是允许的，而且为下列条件所必需 (a) 尊重他人权利与名誉；或 (b) 保障国家安全或公共秩序或公共卫生或道德。最后，对言论自由的任何限制不应过于宽泛，即，在可实现有关保护功能的措施中侵扰性最低而且与需加以保护的利益相称。¹³

10.4 委员会认为，在本案中，禁止分发印制资料(因为这些资料是一个无分发这种资料许可证的政党印制的)，由于违反了禁令而拘留提交人，对提交人判罚大量罚金，这些都提出了对提交人在《公约》第十九条下的权利的限制是否必要和相称的严重怀疑。委员会还认为，缔约国未按照《公约》第十九条第 3 款的要求，

¹² 关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 13 段。然而，委员会的确指出：“[它]认为，在那些《公约》已经自动成为国内法的一部分或者将《公约》的某些部分纳入国内法的国家中，《公约》的保障可能获得更加有力的保护。[它]希望那些还没有将《公约》纳入其国内法律的缔约国考虑把《公约》转变为其国内法的一部分，以便按照第二条的规定全面实现《公约》所承认的权利”(同上，第 13 段)。

¹³ 同上，第 34 段。

援引任何具体理由，以支持对提交人施加的限制的必要性。¹⁴ 缔约国也未证明，所选择的措施最不具侵扰性或与其力图保护的利益相称。委员会认为，在本案情况下，对提交人施加的限制，虽然有国内法的依据，但未按照《公约》第十九条第3款规定的条件提供合理理由。因此，委员会的结论是，提交人在《公约》第十九条第2款下的权利遭到侵犯。¹⁵

11. 依照《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，现有事实表明，白俄罗斯侵犯了提交人在《公约》第十九条下的权利。缔约国还违反了《公约任择议定书》第一条下的义务。

12. 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的补救，包括偿还罚金的现值和提交人产生的任何法律费用以及赔偿。缔约国还应确保将来不发生类似的侵权情况。

13. 由于成为《任择议定书》的缔约方，缔约国已承认了委员会有权裁定是否有违反《公约》的情况；而且，根据《公约》第二条，缔约国已承诺，确保在其领土上的或受其管辖的所有个人享有《公约》所承认的权利，如确有侵权情况，则应提供有效的和可强制执行的补救措施；有鉴于此，委员会希望在180天内收到缔约国的资料，说明为落实委员会意见所采取的措施。委员会还请缔约国公布本意见，并在缔约国以白俄罗斯文和俄文广泛传播。

¹⁴ 参见第1604/2007号来文，Zalesskaya诉白俄罗斯，2011年3月28日通过的意见，第10.5段。

¹⁵ 参见第927/2000号来文，Svetik诉白俄罗斯，2004年7月8日通过的意见，第7.3段；第1009/2001号来文，Shchetko诉白俄罗斯，2006年7月11日通过的意见，第7.5段。

附录

富宾恩·奥马·萨尔维奥利的个人意见(同意)

1. 我同意委员会在 *Poliakov* 诉白俄罗斯一案中的决定(2103/2011 号来文)。然而，我不能同意委员会在第 9.5 段中所述理由，在该段中，委员会引述关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，作为宣布在第二条第 2 款下的诉称不可受理的依据。
2. 第 31 号一般性意见第 13 段令人遗憾，它未能令人满意地反映《公约》第二条第 2 款。在该段中，委员会指出：“第二条允许缔约国根据其国内宪法程序修订其国内法律或者惯例，因此并没有规定将《公约》纳入其国内法，从而在法庭上直接运用”。
3. 《公约》第二条第 2 款规定：“凡未经现行立法或其他措施予以规定者，本公约每一缔约国承担按照其宪法程序和本公约的规定采取必要步骤，以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其他措施”。
4. 第二条第 2 款的明确目的是，确保《公约》规定的权利在国家层面得到有效保障。如果在批准《公约》时，这些权利未得到法律的适当保护，则立即产生一种义务，按照既定的宪法程序，颁布国家法律。
5. 在国家层面执行《公约》，对于保障其中所载的各项权利而言具有根本意义。正是由于这一原因，在审议缔约国报告时，委员会请求提供实例，说明缔约国法院适用《公约》的情况；在结论性意见中，它还提请注意，法庭需适用《公约》。^a 在一般性评论或在其“意见”中，委员会不应提出有损《公约》规定的保护系统的解释。
6. 尽管如此，我理解为何在本案中委员会认为有必要宣布第二条第 2 款遭违反的诉称由于提交人未充分佐证其指控而不可受理。

^a 在通过本案“意见”的同一届会议期间，委员会通过了关于爱尔兰的结论性意见(CCPR/C/IRL/CO/4, 见其中第5段)、日本(CCPR/C/JPN/CO/6, 见其中第6段)和马拉维(CCPR/C/MWI/CO/1/Add.1, 见其中第5段)。