



## 人权事务委员会

## 第 1985/2010 号来文

## 委员会第一一一届会议(2014 年 7 月 7 日至 25 日)通过的意见

提交人:	Marina Kockish (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:	2010 年 5 月 4 日(首次提交)
参考文件:	特别报告员根据第 97 条作出决定, 于 2010 年 9 月 27 日发送给所涉缔约国(未以文件形式分发)
意见的通过日期:	2014 年 7 月 24 日
程序性问题:	援用无遗国内补救办法、申诉例证
实质性问题:	言论自由、诉诸法庭、法律面前的平等、不歧视
《公约》条款:	第十四条第 1 款; 第十九条本身及其与第二条第 3 款一并解读和第二十六条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第 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 款在第一一一届会议上

作出的关于

#### 第 1985/2010 号来文的《意见》\*

提交人: Marina Koptish (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: 2010 年 5 月 4 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 24 日举行会议，

结束了 Marina Koptish 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 1985/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人、其律师和缔约国提出的全部书面资料，

据《任择议定书》第五条第 4 款通过了如下：

#### 意见

1. 提交人，Marina Koptish，是 1977 年出生的白俄罗斯国民。她宣称，因白俄罗斯违反了《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款；违反了第十九条本身及其与第二条第 3 款一并解读的规定和第二十六条，使之沦为受害者。<sup>1</sup> 提交人无人代理。

---

\* 委员会下列委员参加了对本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐格先生、科内利斯·弗林特曼、岩泽雄司、瓦尔特·卡林、赞克·扎内莱·马约迪纳、杰拉尔德·L·纽曼、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·B·西图辛格、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。

<sup>1</sup> 1992 年 12 月 30 日《任择议定书》对白俄罗斯生效。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人是“Narodnaya Volya”一家独立新闻报刊的记者。2008年11月26日，该报刊总编辑向缔约国国民议会提申请要求认证提交人的，以便她能报导众议院议员的工作情况。2008年12月31日，众议院秘书处副主管通告总编辑，该认证申请已提交负责安全事务局审批，以核实可否准予进入国民议会所在地，Sovetskaya 第11号政务综合大楼，但安全局拒绝批准提交人的出入许可。提交人说，当局既没有就此拒绝作出任何解释，也没有在答复中说明可否提出上诉。

2.2 2009年1月9日，提交人书函众议院议长再次提出了认证申请。2009年1月23日，众议院主管人权事务、国务和大众传媒的委员会答复称，根据《新闻和其它大众传媒法》和《大众传媒白俄罗斯众议院特派记者认证规则》审议了该认证要求。根据《规则》第11条，凡被拒绝进入 Sovetskaya 第11号政务综合大楼的记者，没有资格获得认证。总编辑还被告知，他可从该报社另行选派一名记者提出认证申请，而提交人可就采访 Sovetskaya 第11号政务综合大楼外举行的事件提出认证申请。

2.3 2009年2月10日，提交人和总编辑就拒绝批准认证，向明斯克所设莫斯科区法庭提出了申诉。申诉具体引述了白俄罗斯《宪法》第34条第1款，该款保障公民获得、持有和传输有关国家各机构活动全面、可靠和及时信息的权利。根据该条第3款，只有为了保护他人的荣誉和尊严、公民的个人和家庭生活及充分实现他们的权利，才可依法加以限制。《新闻和其它大众传媒法》规约各国家机构特派记者认证程序的第42条，并未载有不准许记者采访的理由。提交人宣称，拒绝对她的认证构成了违反获取信息权利和违反上述国内法的行为。

2.4 提交人的申诉宣称还指出，总统府颁布的《大众传媒白俄罗斯众议院特派记者认证规则》自相矛盾。《规则》第10条阐明，众议院将认证申请报送白俄罗斯共和国总统安全局审核和批准出入许可；《规则》第11条阐明，凡未获得出入许可的记者，一律不得予以认证；而《规则》第17条阐明，凡要得到认证，就必须获得安全局对出入许可的批准。提交人说，是否可批准对她的认证，实际上全凭安全局说了算，而依据法律这不是安全局主管的职责，因此，拒绝批准她的出入许可和认证，是不合法的歧视之举，而且侵害了独立新闻机构的利益和记者权利。提交人引述了《公约》第十四条第1款并要求法庭推翻对之认证的拒绝。

2.5 2009年2月13日，明斯克莫斯科区法庭以她的申诉不属法庭管辖范围，提交人无权要求司法补救为由，拒绝审理此案。

2.6 某个具体时间不详之日，提交人就区法庭拒绝受理此案向明斯克市法院提出了个人申诉。提交人引述了《宪法》第112条，该条规定法庭依据《宪法》和依据《宪法》通过的法律履行司法。她还指出，1996年6月6日关于公民投诉

法和 2007 年 10 月 15 日确立处置公民申诉程序的第 498 号总统令，均列入了司法复审规定。她还提及《公约》第二条和第十四条第 1 款。2009 年 3 月 26 日，明斯克市法院驳回提交人申诉的理由是，相关立法并未就具体拒绝进入众议院的认证案列出司法补救权。

2.7 某个具体时间不详之日，提交人向最高法院提出上诉，要求履行监督复审程序。2009 年 6 月 26 日法院以相关立法并未就拒绝认证案具体列明司法补救权为由，驳回了请求复审的上诉。提交人随后向最高法院和《宪法》法院提出的上诉均未果。

## 申诉

3.1 提交人宣称，拒绝对允许她进入众议院采访的认证，不啻为剥夺获知信息的渠道，而主管当局既无法以保护他人的权利和信誉为依据，也无法以保护国家安全、公共秩序、健康或道德为由，为其拒绝辩护。因此，她宣称，这样的拒绝违犯了依据《公约》第十九条和第二条第 3 款规定应享有的权利。

3.2 提交人还宣称，法庭拒绝受理她的案件，构成了剥夺公正之举，违反了她依据《公约》第十四条应享有的权利。

3.3 提交人还宣称，所有其他媒体代表都获得了允许进入众议院采访的认证。而她却遭到了拒绝，因为她的报刊是唯一的独立出版物，不是国家所拥有的刊物。她认为，这种拒绝是出于政治动因和政治歧视，而这违反了她依据《公约》第二十六条规定应享有的权利。

3.4 她还宣称，法庭拒绝受理她的案件是出于歧视的理由，因此，构成了违反《公约》第二十六条的行为。

## 缔约国对可否受理问题的意见

4.1 2011 年 1 月 6 日，缔约国发来的普通照会提醒地指出，缔约国曾一再表达过其有理由对委员会毫无道理地登记个人来文的做法感到担忧。大部分担心是有人故意不援用无遗缔约国境内现有的一切补救办法，包括就所生效的裁决，向总检察厅提出监督复审上诉的请求，即提交个人来文的做法。缔约国还说，本来文已经按“违反《任择议定书》条款案情获得登记”，因此，“不存在可供缔约国审议的法律理由”。

4.2 2011 年 4 月 19 日，委员会主席致函通告缔约国，《公约任择议定书》第四条第 2 款示意缔约国必须向委员会提供一切所掌握的情况。因此，缔约国必须向委员会阐明对本案可否受理问题以及针对案情发表意见。主席还告知缔约国，若不提供资料，委员会将根据委员会手头的资料，着手审查来文。

4.3 2011 年 9 月 30 日，缔约国被再次要求就可否受理问题和案情发表意见。

4.4 2011 年 10 月 5 日，缔约国称，缔约国认为既然来文已被作为违反《任择议定书》第一条的案情进行了登记，即已不存在审议本来文的法律理由了。缔约国

坚称，由于未向总检察厅提出监督司法复审的上诉要求，那么就未按《任择议定书》第二条的要求援用无遗一切国内补救办法。

4.5 2011年10月25日，缔约国再次被邀请就可否受理问题和案情发表意见。缔约国再次被告知，若不提供进一步的资料，委员会将基于其现有资料，着手审议来文。

4.6 2012年1月25日，缔约国就本来文和其它约60份来文发表了意见阐明，当初加入《任择议定书》时，缔约国即已依据第一条承认了委员会的主管职责，然而，对这项主管职责的承认是依据与《任择议定书》其它条款规定，包括那些设立有关申诉人和受理他们来文的标准，特别是按第二和第五条规定一并作出的解读。缔约国坚持，根据《任择议定书》，缔约国无义务承认委员会的议事规则及其对《任择议定书》条款的诠释，因为这种解释“只有按照《维也纳条约法公约》才有效”。缔约国坚称，“关于申诉程序，缔约国应该首先受《任择议定书》条款的指导”而且“引述委员会长期的惯例、工作方法和案例法，并不是《任择议定书》的主题”。缔约国还说，“任何违反《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》条款而登记的来文将被缔约国视为与《任择议定书》不符并予以拒绝，对其可受理性或案情不予置评”。缔约国还坚持，委员会就被拒绝的来文作出的决定，将会被缔约国主管当局视为“无效”。

#### 提交人就缔约国意见发表的评论

5.1 2012年3月19日，提交人说，根据《宪法》第61条，根据缔约国所批准的国际条约，在援用无遗国内补救办法之后，个人有权向国际组织提出申诉，以保护他/她的权利和自由。提交人援引了《公约》第二条第3款和《任择议定书》第二条，并指出，缔约国一旦加入《公约任择议定书》，即承认委员会受理和审议该国管辖下的人宣称，因缔约国违反《公约》所列任何权利使之沦为受害者发送的个人来文。<sup>2</sup>

5.2 提交人说，援用无遗国内补救办法的义务涉及，一旦某缔约国的本国制度无法保护权利受侵犯者时，可诉诸隶属辅助性质的国际保护机制。关于国内补救办法的实效，提交人说一项有效的补救办法，是一项能通过法庭或国家体制机构以具体约束力的方式以获得解决和提供补救(赔偿)的程序。为此，提交人指出，她就明斯克莫斯科区法庭拒绝受理她的案件，向最高上诉程序和监督复审程序提出了上诉。参照针委员会针对另一起有关缔约国境内现行国内补救办法投诉白俄罗斯案件的司法案例，提交人坚称，她援用无遗了一切国内补救办法。她还指出，监督复审程序属酌情处置性质，并为此原因，不可被视为有效的补救办法。她还列举了若干欧洲人权法院一些涉及其它各国的裁决和关于监督复审程序无效的一些学术性资料。

<sup>2</sup> 提交人引述了《公约任择议定书》第一条。

5.3 提交人还指出，缔约国未证实，检察官在监督复审期间提出的抗诉动议是一种确实有效的补救办法。为此，她指出，缔约国知道，在监督复审期间检察官提出抗诉动议的许多案件，均遭到了法庭的驳回。她坚称，检察官在监督复审期间提出的抗诉动议，并不保障对案件的复审，因此，这不可被视为有效补救办法。

5.4 综上所述，提交人坚称，她在向委员会提出本来文之前，完全履行了《公约任择议定书》确定的要求，因而可就她的案情展开审查。她指出，缔约国未列举出任何反驳的事实，而且缔约国也未就其论点拿出实证。

## 委员会面前的问题和审议情况

### 缔约国不予配合

6.1 委员会注意到，缔约国宣称，既然来文已按违反《任择议定书》条款的案情进行了登记，那就不存在审议提交人来文的法律理由；缔约国没有义务承认委员会的议事规则和委员会对《任择议定书》条款的诠释；并且，一旦委员会就本来文作出决定，缔约国的主管当局将会视之为“无效”。

6.2 委员会提醒地指出，根据《公约》第三十九条第 2 款，委员会被授权设立经各缔约国同意承认的本委员会议事规则。委员会还说，《公约》各缔约国遵照《任择议定书》规定，承认委员会受理和审议，据称按《公约》规定应享有的任何权利遭侵犯的受害者发送的来文(序言和第一条)。缔约国恪守《任择议定书》含义系指，要本着诚意与委员会配合，从而允许并让委员会能审议上述来文，并在审议后将委员会的意见通告所涉缔约国和当事个人(第五条第 1 和 4 款)。缔约国采取任何阻碍或挫败委员会审议和审查来文，以及表达委员会的意见，系与上述义务相悖之举。<sup>3</sup> 来文是否应进行登记，系属委员会确定的事务。所涉缔约国不肯承认委员会拥有判定是否该登记来文的主管职责，并且事先宣布不会接受委员会关于是否受理来文或关于所述案情裁定，系为该缔约国违反《公约任择议定书》第一条所列义务之举。<sup>4</sup>

### 审议可否受理问题

7.1 在审议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，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

<sup>3</sup> 见，2000 年 10 月 19 日具体就第 869/1999 号来文，Piandiong 及他人诉菲律宾案，通过的《意见》，第 5.1 段。

<sup>4</sup> 见，例如，2012 年 7 月 20 日就第 1226/2003 号来文，Korneenko 诉白俄罗斯案，通过的《意见》，第 8.2 段；2013 年 7 月 24 日就第 1948/2010 号来文，Turchenyak 及他人诉白俄罗斯案，通过的《意见》第 5.2 段。

7.2 委员会遵照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项要求确认, 其它国际调查或解决程序并未就此同一事务在进行审查。

7.3 委员会注意到, 提交人根据《公约》第十九条本身, 及其与第二条第 3 款一解读, 和第十四条第 1 款提出了申诉。委员会注意到, 缔约国以提交人未要求总检察厅履行监督复审程序复查她的案件, 因而未尚未履行《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项关于援用无遗国内补救办法的规定为由, 就审议来文提出了异议。委员会回顾了委员会的先前案例, 据此, 向检察厅提出监督复审的请求, 以求对法庭的生效裁决进行复核, 并不构成按《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要旨, 必须得援用无遗的补救办法。<sup>5</sup> 因此, 委员会认为, 《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不阻碍委员会审查该部分来文内容。

7.4 委员会还注意到, 提交人宣称, 由于她的认证申请是由一独立报刊提出的, 众议院拒绝予以认证, 违反了她依据《公约》第二十六条应享有的权利。委员会说, 根据案卷现有的资料记载, 之所以拒绝对提交人的认证, 是因为对她的安全审查未获得通过, 不允许进入国民议会。委员会注意到, 国家主管当局未给出任何其它理由。委员会还注意到, 提交人未提供进一步的相关信息, 例如, 获得认证的国有传媒, 以及未获得认证的其它私营传媒的名称和数量。委员会还注意到, 所述及的该家报刊自 2000 年起一直在白俄罗斯境内发行, 并且在 2010 年延续了发行许可证。此外, 委员会注意到, 2009 年 1 月 23 日众议院通告该社总编辑, 他可从该报社另行提名一位记者申请认证。此外, 委员会注意到, 提交人宣称, 拒绝受理她的案件是基于歧视性原因。就上述情况而论, 并且在案卷中无任何其它相关文档资料的情况下, 委员会认为, 就《公约》第二十六条规定而论, 该申诉未为了受理目标拿出充足的实证, 并根据《任择议定书》第二条规定得出的结论认为, 本部分来文不可受理。

7.5 委员会认为, 提交人依据《公约》第十九条本身及其与第二条第 3 款一并解读和第十四条第 1 款的规定, 就限制她的言论自由以及她诉诸法庭机会提出的申诉, 为获得受理列出了充分的事实, 为之宣布该申诉可受理, 并着手对案情进行审议。

#### 审议案情

8.1 人权事务委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定, 根据各方提供的所有资料审议了来文。

8.2 委员会面前的问题是, 拒绝提交人为了采访众议院工作情况目的, 进入缔约国国民议会的认证, 是否即相当于违反了她依据《公约》第十九条的规定收寻、获取和传输信息的权利。

<sup>5</sup> 2013 年 10 月 25 日就第 1873/2009 号来文, Aleksee 诉俄罗斯联邦案, 通过的《意见》第 8.4 段。

8.3 委员会提醒地指出，与《公约》第二十五条一并解读的第十九条 2 款规定，列入了据此传媒可获得有关公共事务信息的权利。因此，新闻和其它传媒自由可地获取关于当选机构及其成员的活动情况信息，并可在不必担新闻查检或限制的情况下，能就公共事务发表评论，并报导公众见解。<sup>6</sup> 缔约国就限制行使第十九条第 2 款所保护权利采取的任何做法，都必须以法律为依据，这些限制只能出于第 3 款(甲)和(乙)项所列的原因之一，并且必须恪守出于必要和适度的严格标准。<sup>7</sup> 委员会提醒地指出，缔约国必须以具体和个体针对性方式证明，为何采取该具体的行动是出于必要并且适当有度。<sup>8</sup> 关于记者认证制，委员会提醒地指出，只有在为记者提供进入某个地点和/或采访活动特许的情况下，才有必要实施认证制。这种制度的应用必须采取非歧视性并符合《公约》第十九条规定的方式，立足于客观的标准，并视记者报导为各广泛行为方共同履行的职能。<sup>9</sup> 有关认证的标准应以具体、公正和合理和透明的方式实施。<sup>10</sup>

8.4 就本案而论，拒绝批准提交人记者身份的认证，使之不能进入缔约国国民议会采访并传输信息，向《Narodnaya Volya》报刊的读者们报导国民议会工作，不啻为对她行使言论自由权的限制。委员会注意到，缔约国就本来文所述案情未发表意见，并因此既未寻求说明拒绝认证的理由是依法行事，也未说明究竟是出于上述哪个目的，更没有就此具体案情说明限制的必要性。委员会还注意到，据案卷资料记载，提交人的认证之所以遭拒绝是因为安全局拒绝通过对她的安全核查，结果她无法获准进入国民议会所在地 Sovetskaya 第 11 号政务综合大楼的许可。根据案卷现有资料记载，主管当局拒绝的依据的是《新闻和其它大众传媒法》和《大众传媒白俄罗斯众议院特派记者认证规则》。

8.5 委员会必须审议上述这些理由是否确切足以将拒绝对提交人的认证定性为依法行事和出于第十九条第 3 款(甲)和(乙)项所列理由的必要性。委员会注意到，提交人宣称，《新闻和其它大众传媒法》关于记者认证的第 42 条，并未载有任何拒绝认证的理由，而《大众传媒白俄罗斯众议院特派记者认证规则》第 11 条规定，若记者被拒绝了进入 Sovetskaya 第 11 号政务综合大楼的许可，即不可获得认证。委员会提醒地指出，缔约国应就言论自由规定的任何限制，列出法

<sup>6</sup> 见，1999 年 5 月 5 日就第 633/1995 号来文，Gauthier 诉加拿大案，通过的《意见》，第 13.4 段和委员会关于见解和言论自由问题的第 34(2011)号一般性意见第 18 和 20 段。还见，委员会关于参与公共事务权、选举权和平等加入公务部门权的第 25(1996)号一般性意见，第 25 段。

<sup>7</sup> 见，2005 年 10 月 20 日就第 1022/2001 号来文，Velichkin 诉白俄罗斯案通过的《意见》，第 7.3 段。

<sup>8</sup> 见，2004 年 3 月 16 日，就第 926/2000 号来文，Shin 诉大韩民国案，通过的《意见》，第 7.3 段。还见第 34 号一般性意见(上文脚注 9)，第 35 段。

<sup>9</sup> 见，第 34 号一般性意见(上文脚注 9)，第 44 段。

<sup>10</sup> 见，Gauthier 诉加拿大案，(上文脚注 9)，第 13.6 段。



律依据。<sup>11</sup> 出于第十九条第 3 款的目的，必须列明一项充分确切的准则，从而能让每个人都有章可循。<sup>12</sup> 一项法律可能不会赋予那些负责执法者毫无节制地自酌执行对言论自由的限制，但必须为那些执法者提供充分的指导，使得执法者能确定限制第十九条所保护权利的依据。<sup>13</sup> 就本案而论，鉴于缔约国未提供进一步的资料阐明拒绝批准进入 Sovetskaya 第 11 号政务综合大楼许可的法律理由，委员会得出结论认为，缔约国未为了《公约》第十九条第 3 款所述的目的，证明拒绝对提交人的认证是依法行事，更没说明为何称这是出于对他人权利或声誉的尊重，为了保护国家安全或公共秩序，或公共健康或道德的必要之举。因此，委员会查明，拒绝提交人采访国民议会的认证，系为违反《公约》第十九条第 2 款规定的行为。

8.6 委员会还观察到，国际法院以提交人的申诉不属其法庭管辖范围为由，拒绝审理提交人的申诉。为此，委员会注意到，既不可能向法院上诉，也无法向法院或国民议会提出申诉，以求裁定将提交人排除在外是否合法，或是否出于《公约》第十九条所列目的的必要性。委员会提醒地指出，根据《公约》第二条第 3 款，缔约国承诺确保任何权利遭侵犯的人都应获得有效的补救，而凡要求诉诸此类补救的人都应由职责主管机构来确定他/她的权利。因此，一旦某个国家人员的行为侵犯了《公约》所确认的权利时，就必须通过国家设立的程序，以使受害者可就他/她的权利遭侵犯向主管职责机构提出投诉。<sup>14</sup>

8.7 综上所述，并且由于缔约国未提供任何解说本来文案情的资料，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第 2 款本身及其与第二条第 3 款一并解读所述的权利遭到了侵犯。

8.8 有鉴于上述结论，委员会决定不另行审议提交人的根据《公约》第十四条第 1 款提出的其余申诉。

9. 人权事务委员会依《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为委员会面前的事实显示，存在着白俄罗斯违反《公约》第十九条第 2 款本身及其与第二条第 3 款一并解读所述规定的情况。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项规定，缔约国有义务给予提交人有效的补救，包括全面遵循第十九条第 2 款的规定，独立复审对实施批准她认证和办理进入缔约国国民议会进行采访许可的案情。缔约国还有义务采取步骤，防止今后再发生此类情况。为此，缔约国应审议其立法，特别是《大众传媒白俄罗斯众议院特派记者认证规则》，以确保这些立法与《公约》第十九条相符。

<sup>11</sup> 见，例如，2009 年 3 月 20 日就第 1553/2007 号来文，Korneenko 和 Milinkevich 诉白俄罗斯案通过的《意见》，第 8.3 段。

<sup>12</sup> 见，第 34 号一般性意见，(上文脚注 9)，第 25 段。

<sup>13</sup> 同上，第 25 段。

<sup>14</sup> 见，例如，Gauthier 诉加拿大案，(上文脚注 9)，第 13.7 段。

11. 缔约国必须铭记，一旦加入《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，缔约国也已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺在违约行为一经确定成立后，即予以有效和可强制执行的补救。委员会希望在 180 天内收到缔约国提供的资料，说明为落实委员会《意见》所采取的措施。缔约国还必须在境内以白俄罗斯语和俄语公布和广为散发本《意见》。

---