



公民权利和政治权利国际公约

Distr.: General
21 September 2015
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1982/2010 号来文

委员会在第一一四届会议上通过的意见(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)

提交人: Svetlana Mikhachenko(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 4 月 27 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据第 97 条作出的决定, 于 2010 年 9 月 27 日
转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2015 年 7 月 22 日

事由: 提交人因散发政党传单而被罚款

程序性问题: 可受理性——用尽国内补救办法

实质性问题: 言论自由; 公平审判——法律援助

《公约》条款: 第十四条第 3 款(丁)项和第十九条, 结合第二条第 2 款

《任择议定书》条款: 第二条



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 款在第一一四届会议上

通过的关于

第 1982/2010 号来文的意见*

提交人：Svetlana Mikhachenko(无律师代理)

据称受害人：提交人

缔约国：白俄罗斯

来文日期：2010 年 4 月 27 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 2015 年 7 月 22 日举行会议，

结束了对 Svetlana Mikhachenko 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 1982/2010 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提交的全部书面资料，

通过以下意见：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 来文提交人 Svetlana Mikhachenko, 白俄罗斯公民, 生于 1945 年。提交人说, 缔约国侵犯了她依据《公约》第十四条第 3 款(丁)项和第十九条(结合第二条第 2 款一并解读)应享有的权利, 使其成为受害者。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对该缔约国生效。提交人无律师代理。

* 参加审议本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、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·西图辛格、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

委员会委员安雅·塞伯特-佛尔和岩泽雄司的个人意见(赞同)的全文附于本意见之后。

提交人陈述的事实

2.1 提交人称，她是白俄罗斯共产党在戈梅利市斯韦特洛戈尔斯克区当地分支机构的秘书长。2009年10月3日，她在戈梅利市的 Zavodskaya 街上分发她的政党传单。传单标题为“左派游行”，她说她持有 299 份这样的传单。

2.2 当只剩下 25 份传单时，她被几名警官逮捕了。警官把她带到当地警察局，没收了她的传单，并依据《白俄罗斯行政犯罪法典》第 22.9 条第 2 款(禁止发布未经登记的印刷材料)记录她犯有行政罪。提交人解释说，超过 300 份的印刷材料应遵循《大众传媒法》的要求，违反这些要求将导致违反上述《行政罪行法典》的规定。

2.3 提交人说，因为她没有达到规定的份数(300 份)以触发这些条款的应用，所以对她的逮捕和起诉具有任意性。2009年10月29日，斯韦特洛戈尔斯克区法院判处提交人支付行政罚款 122.5 万白俄罗斯卢布；¹ 没收的 25 份传单将被销毁。

2.4 提交人说，她未能通过自己选择的律师为自己辩护。² 此外，提交人声称，她不清楚为什么要通过逮捕她和没收剩余传单来限制其言论自由。

2.5 来文人称，她就斯韦特洛戈尔斯克区法院的决定向戈梅尔地区法院提起上诉，2009年11月25日戈梅尔地区法院驳回了提交人的上诉，并完全支持下级法院的决定。2010年2月11日白俄罗斯最高法院驳回监督上诉。提交人声称，通过检察官办公室提出的监督上诉是“无效的”，因为这些程序是任意决定的，不会使得案件得到全面重新审议。根据委员会非常完善的法律制度，提交人认为只有在有效的情况下，才必须用尽国内补救办法。

2.6 提交人还说，戈梅利地区法庭和白俄罗斯最高法院忽视或未能考虑到她根据《公约》条款提出的申诉。提交人在法院辩称，《大众媒体法》的条款不适用于她的案件，因为她的传单数量不到 300 份。即使这些要求都适用，法院也没有解释《公约》第十九条第 3 款的哪些限制适用于她的案件。

2.7 最后，提交人指出，成为《公约》签署国意味着白俄罗斯同意遵循《公约》条款，包括第二条第 2 款。根据第二条第 2 款，缔约国承诺采取必要步骤，通过这种法律或其他可能必要的措施，以落实《公约》承认的权利。

申诉

3.1 提交人说，缔约国拘留她并对她处以行政罚款，侵犯了她依据《公约》第十九条(连同第二条第 2 款一并解释)应享有的权利。

3.2 她还说，她无法使用自己选择的律师，所以她依据《公约》第十四条第 3 款(丁)项享有的权利受到了侵犯。

¹ 在行政听证之时，该数额相当于约 490 美元(资料来源: 白俄罗斯国家银行, www.nbrb.by/engl/)。提交人还说，该数额远超过了白俄罗斯当时的平均月薪。

² 提交人并未就这该指控提供更多资料。

缔约国关于可否受理问题的意见

4.1 在 2011 年 1 月 6 日的一份普通照会中，缔约国就本来文和委员会收到的其他几份来文发表了意见，缔约国对不合理登记其管辖下个人提交的来文表示关切，并认为提交人没有用尽缔约国所有可用的国内补救办法，包括向检察官办公室上诉，要求对获得既判力的案件作出的判决进行监督复核，违反了《任择议定书》第二条。缔约国声称，对第三方(代讼人、律师或其他人)代表说其权利受到侵犯的个人提交的来文进行登记，是对委员会职权的滥用，也是对提交来文权利的滥用，因而违反了《任择议定书》第三条。缔约国指出，作为《任择议定书》的缔约国，其根据第一条承认委员会的权利，但它不同意延伸委员会的权限，特别是关于委员会对《公约》和《任择议定书》条款(前言和第一条)的解释，并指出应严格根据《维也纳条约法公约》第三十一、第三十二和第三十三条进行解释。缔约国认为，本来文和其他一些来文的登记违反了《任择议定书》的规定；缔约国没有审理这些来文的任何法律依据；委员会就这些来文作出的任何决定将被视为无效。缔约国还指出，就此援引委员会的长期做法对缔约国没有法律约束力。

4.2 缔约国在 2012 年 1 月 25 日的一份普通照会中补充道，它加入《任择议定书》，即承认委员会根据议定书第一条，有权受理和审议其管辖下的声称《公约》所载任何权利遭到缔约国侵犯的个人提交的来文。但缔约国指出，这是结合《任择议定书》的其它条款对委员会这种职权作出承认，其中包括有关申诉人和来文可受理性的标准，尤其是《任择议定书》第二条和第五条的规定。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或委员会对《任择议定书》各项条款的解释，只能按照《维也纳条约法公约》进行解释才有效。缔约国指出，就申诉程序而言，缔约国应首先遵循《任择议定书》的条款规定，而且《任择议定书》并没有规定需参照委员会的长期做法、工作方法和案例法。缔约国进一步指出，任何违反《任择议定书》条款登记的来文，缔约国都视之为不符合《任择议定书》，并且将不作出任何有关可否受理或案情的评论意见予以拒绝，缔约国当局认为委员会对此类被拒绝的来文作出的决定都是“无效的”。缔约国认为，对本来文和委员会审议的其他几份来文予以登记违反了《任择议定书》。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2011 年 9 月 1 日，提交人指出，批准《公约任择议定书》意味着缔约国承认了委员会有权发布关于违反或不违反《公约》行为的决定(“意见”)，以及按照《公约》第四十条第 4 款通过委员会可能认为适当的“报告和一般性意见”。提及委员会关于缔约国根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》承担的义务的第 33 号(2008 年)一般性意见，提交人指出，第 13 段的意见如下：“委员会依据《任择议定书》通过的《意见》是根据《公约》本身设立的、负责解释该文书的机构的权威性裁决。这些《意见》的性质以及赋予它们的重要性，是从委员会依据《公约》和《任择议定书》发挥的内在作用中产生的。”

5.2 提交人称，根据上述情况，缔约国不仅要遵循委员会的决定，也要遵循其议事规则、实践和工作方法。这一原则也包含在“有约必守”原则之中，即各缔约国必须尊重其依据国际法所承担的义务。

5.3 关于缔约国有关用尽国内补救办法的观点，尤其是向白俄罗斯最高法院提起的监督复审程序，提交人称，这些程序是任意的，不能被视为有效。她指出，缔约国本身承认这一程序的有效性，例如，一人被判以死刑并被处决，而他的监督复审请求仍在白俄罗斯最高法院尚待审理。

委员会需要处理的问题和议事情况

缔约国未予合作

6.1 委员会注意到，缔约国宣称没有任何法律依据审议提交人的来文，因为该来文的登记违反了《任择议定书》；缔约国没有义务承认委员会的议事规则或委员会对《任择议定书》条款的解释；而委员会就本来文作出的任何决定将被缔约国当局视为“无效”。

6.2 委员会回顾，《公约》第三十九条第 2 款授权委员会制定自己的议事规则，缔约国已同意承认议事规则。委员会还指出，《公约》缔约国加入《任择议定书》即承认人权事务委员会有权受理和审议声称《公约》规定的任何权利遭到侵犯的个人提交的来文(任择议定书的序言部分和第一条)。一国加入《任择议定书》即默认承诺与委员会进行诚意合作，以便允许委员会能够审议此类来文，并在审查后将其意见送交缔约国及有关个人(第五条第 1 和第 4 款)。如果缔约国采取任何行动，阻碍或妨碍委员会审议和审查来文并表达意见，即违背了这些义务。³ 来文是否应予以登记应由委员会确定。委员会认为，缔约国不接受委员会决定来文是否应予以登记的权力，并事前宣布它将不接受委员会关于来文可受理性和案情的决定，违反缔约国根据《任择议定书》第一条应承担的义务。⁴

审议可否受理

7.1 审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须依照《议事规则》第 93 条，根据《公约任择议定书》决定来文是否可受理。

7.2 委员会遵照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项要求，已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

³ 除其他外，见第 869/1999 号来文，Piandiong 等人诉菲律宾案，2000 年 10 月 19 日通过的意见，第 5.1 段。

⁴ 也见第 1226/2003 号来文，Korneenko 诉白俄罗斯，2012 年 7 月 20 日通过的意见，第 8.1 和 8.2 段；以及第 1948/2010 号来文，Turchenyak 等人诉白俄罗斯，2013 年 7 月 24 日通过的意见，第 5.1 和 5.2 段。

7.3 委员会注意到，缔约国以没有如《任择议定书》第五条第2款(丑)项规定的那样用尽国内补救办法为由，对来文的可受理性提出质疑，因为提交人未向总检察院办公室提出根据监督复审程序对其案件进行审议的请求。委员会还注意到，缔约国基于此理由对来文登记提出了质疑，指出在用尽“所有可用和有效的补救办法”之前来文已经得到登记。委员会回顾其判例，根据判例，请求检察官办公室启动监督复审程序，审查已生效的法院判决，不构成为了《任择议定书》第五条第2款(丑)项的目的而必须用尽的补救办法。⁵ 因此，委员会认为《任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求并不妨碍委员会审议本来文。

7.4 委员会注意到提交人说，她依据《公约》第14条第3款(丁)项应享有的权利受到了侵犯，因为提交人在行政诉讼程序中未能通过自己选择的法律顾问为自己辩护。但是，鉴于并没有进一步的解释或证据支持这一说法，委员会认为这一指称没有得到充分证实，不能满足受理要求，因此根据《任择议定书》第二条，宣布这一指称不可受理。

7.5 委员会注意到，提交人指出缔约国违反了与《公约》第十九条一并解读的第二条第2款所列义务，因为缔约国未能通过实现《公约》第十九条所承认权利所需的法律或其他措施。委员会回顾其判例，判例表明，《公约》第二条规定了缔约国的一般性义务，在根据《任择议定书》提出的来文中，不能单独援引该条款提出指称。⁶ 委员会还认为，在根据《任择议定书》提出的来文中，不能结合《公约》其他条款援引第二条提起申诉，除非缔约国未能遵守第二条规定的义务是导致明确违反《公约》从而对声称是受害者的个人造成直接影响的近因。然而，委员会注意到，提交人已经声称，缔约国对现有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也违反了与第十九条一并解读的《公约》第二条第2款规定的一般性义务与审查是否侵犯了提交人根据《公约》第十九条享有的权利存在区别。⁷ 因此，委员会认为，提交人的有关指称与《公约》第二条相悖，根据《任择议定书》第三条的规定应不予受理。

7.6 基于收到的资料，委员会认为，提交人充分证实了她根据《公约》第十九条提出的余下的指称，满足受理要求。委员会宣布这些指称可以受理并着手审查案情。

审议案情

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第1款的要求，参照各方所提供的所有资料审议了本来文。

⁵ 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。

⁶ 见第2202/2012号来文，Castañeda诉墨西哥案，2013年8月29日通过的決定，第6.8段；第1834/2008号来文，A.P.诉乌克兰案，2012年7月23日通过的決定，第8.5段；第1887/2009号来文，Peirano Basso诉乌拉圭案，2010年10月19日通过的意見，第9.4段。

⁷ 见第2030/2011号来文，Poliakov诉白俄罗斯案，2014年7月17日通过的意見，第7.4段。

8.2 委员会面前的问题是，提交人因散发传单被捕，她持有的传单被没收，这是否构成对其依据《公约》第十九条应享有权利的不合理限制。

8.3 委员会忆及，《公约》第十九条第 2 款要求各缔约国保障言论自由权，包括不论国界，不论是以口头、书面还是印刷形式，寻求、接受和传递所有各类信息和思想的自由权。委员会援引关于见解自由和言论自由的第 34 号(2011 年)一般性意见，其中指出，见解自由和言论自由是个人全面发展不可或缺的条件。这些自由是任何社会的根本，也是每个自由和民主社会的基石。对这些自由施加的任何限制都必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准。施加限制的目的仅限于明文规定的目的，并且必须与所指特定需要直接相关。

8.4 委员会回顾，《公约》第十九条第 3 款允许某些限制，但只能依据法律规定并在必要时实施：(a) 尊重他人的权利或名誉；或(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。委员会注意到，假若缔约国施加了限制，则应由缔约国证实就所涉案件而言，对《公约》第十九条第 2 款所列权利施加限制是必要的，而即使在原则上，缔约国可建立在个人传递信息自由与维护某些领域公共秩序普遍利益之间加以协调的制度，该制度不得以有悖于《公约》第十九条所列目标和宗旨的方式运作。⁸

8.5 委员会注意到，根据文件列举的资料，缔约国没有对来文案情提出意见，也没有提供任何理由来解释，逮捕提交人、对其处以罚款以及没收其持有的传单(即使这三项措施是由法律授权)与第十九条第 3 款规定的限制措施的合法目的有什么具体关系。委员会还注意到，国家当局没有解释为了尊重他人的权利或名誉，保护国家安全或公共秩序，或公共健康或道德，为何必需限制提交人寻求、接受和传递信息的自由权。

8.6 鉴于以上所述，并鉴于缔约国没有对出于第十九条第 3 款的目的实施的限制提供任何理由，委员会得出的结论认为，提交人依据《公约》第十九条第 2 款应享有的权利遭到了侵犯。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第 2 款应享有的权利。

10. 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，包括提供赔偿。缔约国还有义务采取步骤防止今后发生类似的侵权行为，特别是通过审查其国家立法和执行情况，以使其符合缔约国的义务，即采取措施落实第十九条承认的权利。

11. 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，并且根据《公约》第二条规定，缔约国亦已承诺确保其境内或受其管辖的每个人均享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为一经确定成立，即予以有效和可强制执行的补救。有鉴于此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明其为

⁸ 见，例如第 1948/2010 号来文，Turchenyak 及其他人诉白俄罗斯，于 2013 年 7 月 24 日通过的意見，第 7.8 段。

落实委员会意见所采取的措施。此外，还请缔约国公布本意见，并以白俄罗斯文和俄文在缔约国境内广为传播。

附件

委员会委员雅·塞伯特-佛尔和岩泽雄司的个人意见(赞同)

我们赞同委员会对本来文的结论，但不同意第 7.5 段的部分推论，该段审议了提交人的指称，即缔约国未能采取必要的法律或其他措施以落实《公约》第十九条所承认的权利，因此违反了根据《公约》与该条款一并解读的第二条第 2 款所承担的义务。委员会在该段保留了个人援引与《公约》其他条款一并解读的第二条第 2 款的可能性，前提是缔约国未能履行根据第二条第 2 款所承担的义务是“导致明确违反《公约》从而对声称是受害者的个人造成直接影响的近因”。谨提及我们在 **Kuznetsov** 等人诉白俄罗斯案件中的联合意见，我们在其中解释为什么委员会应认为提交人根据与第十九条一并解读的《公约》第二条第 2 款提出的申诉不可受理，理由是第二条第 2 款绝不能以这种方式援引，如同其不能单独援引一样。⁹ 第二条第 2 款并未给予个人要求缔约国采取法律或其他此类措施的权利。该条款在与某项实质性权利一并解读时，这一结论不变。相反，如果因一项法律表面上违反实质性权利，或因一项法律的应用，或由于缺乏一项法律，而使个人的权利受到影响，则委员会有权认定存在侵犯实质性权利的行为并提出适当的补救建议。在此基础上还认定存在违反与实质性条款一并解读的第二条第 2 款的行为，并不能对个人提供更多的保护。正如我们在 **Kuznetsov** 等人诉白俄罗斯案件中指出的，保留认定涉及第二条第 2 款的复合违约行为的可能性，会导致委员会陷入无益讨论，占用有限的时间，而这些时间应用于讨论更加重要的问题，或用于及早对更多受害者来文作出决定。因此，委员会应承认，无论是单独援引还是一并援引，都不得在来文中援引第二条第 2 款，声称存在违反此条的行为。

⁹ 第 1976/2010 号来文，**Kuznetsov** 等人诉白俄罗斯，委员会委员杰拉尔德·L·纽曼、安雅·塞伯特-佛尔、岩泽雄司和康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利的联合意见(赞同)。