



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
5 September 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1784/2008 号来文

委员会第一〇五届会议通过的意见
(2012 年 7 月 9 日至 27 日)

提交人: Vladimir Schumilin (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: 2008 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 4 月 29 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2012 年 7 月 23 日

事由: 个人因散发传单遭到(罚款)制裁, 以无道理的限制, 违反传播信息自由权,

程序性问题: 援用无遗国内补救办法

实质性问题: 传递信息权; 可允许的限制

《公约》条款: 第十九条第 2 款和第 3 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 款在第一〇五届会议上

通过的关于

第 1784/2008 号来文的意见*

提交人: Vladimir Schumilin (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 7 月 23 日举行会议，

结束了 Vladimir Schumilin 依据《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 1784/2008 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料，

通过了如下的意见：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1. 来文提交人，Vladimir Schumilin 是白俄罗斯国民，1973 年出生。他宣称由于白俄罗斯违反了《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款使之沦为受害者。自 1992 年 12 月 30 日起《任择议定书》对该缔约国生效。提交人无律师代理。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：亚赫·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、安托阿尼拉·尤利亚·莫托科女士、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、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。

提交人陈述的事实

2.1 2008年2月12日，提交人散发传单，¹ 颁布米林科维奇先生—曾参与共和国总统职位竞选的候选人，在戈梅尔市举行对话会议的地点。同一天，他遭警察逮捕，并依据《行政犯罪法》(第一部分)第 23.24 条立案建立了一份行政罪档案。上述条款规定要就违反关于组织和举行会议、街头集会、示威游行、其它大规模事件或工会纠察队等现行条例的行为追究责任。上述是依据有关民众聚会具体法律设立的条例。该民众聚会法第 8 条规定，即使在可否批准民众聚会问题仍尚待审议之际，亦禁止任何人编制和散发有这些事件的宣传材料。

2.2 鉴于提交人散发的传单载有关于一位政治人士与公民举行对话会议的信息，警方认为提交人散发传单是违法行为。同一天，提交人被交送戈梅尔苏维埃区法庭。法庭当即下达裁决，裁定提交人散发传单宣传非法会议，是违反《行政犯罪法》(第一部分)第 23.24 条的行为，对他处以 105 万白俄罗斯卢布(当时相当于 488 美元)的罚款。提交人指出，当时所罚的款额超出了白俄罗斯的月均工资额。

2.3 提交人指出，该行政案宗卷的记载表明，法庭除了警方关于他散发传单的记录之外，再无其它可借以下达裁决的依据了，因此，法庭必须审查的唯一问题，本该是核实提交人散发传单是否属相当于违反规约组织和平集会条例的行为。他认为，不论是警方，还是法庭均未着力澄清，为何称限制本案提交人的传播信息权系出于《公约》第十九条所列目的的必要之举。

2.4 2008年2月29日，戈梅尔州法院就上诉直接维持了苏维埃区法庭的裁决，尽管提交人上诉曾明确提出要求就此行为给予明晰，却未依照《公约》条款规定就提交人行为作出定性。提交人的上诉尤其提醒法庭，当与国内法准则产生冲突时，应以生效的国际条约条为先，而根据《维也纳条约法》不可援引国家法律为不履行国际法条款的辩解理由；根据缔约国关于国际协议的法律第 15 条列明，对白俄罗斯生效的国际法普遍公认原则和国际协议的条款，是国内法的组成部分内容。《世界人权宣言》和《公约》各自的第十九条均列明了传播信息的自由。

2.5 提交人引述了委员会就类似案例确立的法理，并强调限制他的权利并非出于国家安全、公共秩序、维护道德和民众健康，甚至出于维护他人自由目的的必要之举。² 他注意到，第十九条所列并非绝对的权利，虽可予以限制，然而，他

¹ 提交人提供了一份所述传单副本。传单印有米林科维奇先生的照片，并向戈梅尔市民们解释称，一个月前，该市政执行委员会被要求批准在«Festivalny»厅，举行米林科维奇先生与公众的对话会议。传单称这项要求赢得 300 多位戈梅尔市居民的支持，而行政当局却随后以«无中生有»的藉口拒绝批准此次对话会议。传单还称，无论如何依然会在 2008 年 2 月 15 日下午 4 时，Barykin 大街 94-98 号大楼之间的空地和下午 5 时 30 分，在 Yanaki Kupaly 广场上举行与米林科维奇先生举行的对话会议。传单还解释称，米林科维奇先生将介绍他的纲领，阐述如何克服因“现任领导层”“目光短浅”政策造成的社会经济问题。最后，传单还公布了一个可供问询进一步解释的电话号码。

² 提交人具体引述了，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》。

还说，缔约国涉及民众事件的条款限制传播信息权，无法与缔约国依《公约》所承担的义务步调一致，因为这些条款并非旨在保护国家安全或平安，公共秩序，或出于保护居民健康和道德，或出于保护他人权利和自由的必要。

2.6 提交人解释称，之所以未诉诸监督审查程序提出上诉，系上诉不会导致对案情的系统复审，因此，此类系属徒劳无益之举，为此，他业已援用无遗一切国内现行的有效补救办法。

申诉

3. 提交人声称，针对其案件适用民众事件的法律，形成了非法限制他依《公约》第十九条和第二条规定行使传播信息权的结果。

缔约国对可否受理问题和案情的意见

4.1 2008年6月2日和8月4日，缔约国两次就来文可否受理问题和案情发表了意见。缔约国解释称，2008年2月12日，戈梅尔市苏维埃区法庭依据《行政犯罪法》第一部分第23.34条判定提交人有罪，对他处以罚款。法庭查明，2008年2月12日，提交人与另一人共同散发传单，号召公民参加拟于2008年2月15日举行的非法聚会。警方没收了他们手中的1,933份传单。缔约国解释称，在法庭上，Shumilin先生认罪，而且他未就他所犯的这起行政案向检察官提出申诉。2008年2月29日，戈梅尔州法院就上诉维持了以上法庭的裁决。该裁决当即生效，下一步只能依据监督复审程序提出上诉。

4.2 缔约国就可否受理来文问题提出了质疑。缔约国称，依据《行政犯罪诉讼-执行法》(以下简称“《行罪诉执法》”),提交人本可就戈梅尔州法院对此案的裁决，向上级司法主管法院院长和最高法院院长提出监督复审要求，但他却未提出上诉。

4.3 缔约国称，向依据《行罪诉执法》第12.14条规定设立的监督复审程序提出上诉，理应参照所载的辩驳理由，核实上述裁决是否合法、裁决的理由及裁决是否公正。法庭只要查证具备了可改善当事人个人境况的理由时，即便当事人本人未在他/她的上诉中提出具体要求，亦不妨就先前裁决分部进行复审。因此，据缔约国称，提交人关于监督复审程序无效的辩驳理由系属毫无根据之说。缔约国还称，提交人依然可以向最高法院提出要求监督复审的上诉。

4.4 关于案情，缔约国反驳称提交人来文所列指控毫无道理。缔约国解释称，根据《行政犯罪法》第23.34条，违反关于组织或举行集会、举行会议、示威游行或民众事件条例的行为，构成行政犯罪行为，并会受到警告或罚款惩处。档案所列材料，包括所述传单，明白无误地确定计划举行的会议是未经许可的活动。传单所载内容是召唤公民们参与此事件。鉴于所述事件未获得批准，提交人的行为只能被视为构成违反有关组织民众事件条例之举。提交人违反了关于民众事件法律所列的第8条规定，据此，任何人一无例外，一概禁止编撰和散发材料，宣传未事先获准举行的民众活动事件。

提交人关于缔约国意见的评论

5.1 2008年9月22日，提交人称，他未向检察厅提出上诉，是因为他的上诉不会促成对案情的复审，原因就是这类上诉无实效，不会形成对案情事实由的核查。他说，他已经援用无遗唯有的有效现行补救办法。

5.2 针对缔约国指称他曾散发传单召唤众人参加未事先获准举行的事件之说，提交人指出，《公约》可直接适用于缔约国，而且《公约》保障了每个人传播所有各类信息的自由。即使这不是一项绝对的权利，也只能出于《公约》第十九条第3款所载目的可允许限制的理由，实行限制。鉴于对他的权利限制不属上述任何可允许限制的理由之列，当局即侵犯了依据《公约》第十九条第2款规定他应有的权利。

5.3 提交人还说，依据《宪法》第8条，缔约国承认国际法公认的原则，并确保国家法履行国际法。他说，缔约国必须本着诚意履行国际义务，并指出，根据《维也纳条约法》第二十六和二十七条，一项国际协议的缔约方不得援用其国内法为由不履行国际条约。他还指出，根据缔约国关于国际条约的法律第15条，国际法普遍公认的原则和白俄罗斯作为缔约国的各国际条约条款，均构成国内法的组成部分。《公约》第十九条第2款，保障言论自由，包括传播信息自由。这项权利只有出于《公约》第十九条第3款所列目的，才可加以限制。据提交人称，各法庭在追查他案情的行政责任时，不论依据哪条所允许限制的规定，所引述的理由均站不住脚。

缔约国的增补意见

6.1 2009年3月26日，缔约国发表了增补意见。缔约国指出：首先，提交人宣称向检察厅提出的上诉不能形成对案情的复审，而且向最高法院提出的监督复审上诉系属徒劳无益之举，即是错误的言论。缔约国提供了一些统计数据以资佐证。据2007年统计数据，最高法院审查了733起行政案，包括应检察厅要求复审的案件。最高法院院长推翻或改判了116起案件的判决(裁决)(63起是应检察厅要求复审的案件)。2008年推翻或改判了171起行政案，其中146起是由检察厅提出复审的案件。2008年最高法院总共审查了1,071起行政案件。因此，2007年最高法院就上诉推翻或改判了24.4%行政案的裁决；2008年的这个数字比例为29.6%。

6.2 接下来，针对提交人认定对照《公约》第十九条第3款规定，追究他的行政责任是无道理的论调，缔约国反驳，这是毫无根据之称。法律列有规约组织和举行集会、民众会议、示威游行、街头聚会、设置工会纠察队等规定。该法序言清楚阐明，设立这项法律框架的要旨拟在创建公民实现《宪法》规定权利和自由的条件，并且当在街头、广场或其它公共场所举行这活动事件时，保护公共安全和治安以及公共秩序。提交人违反了《行政犯罪法》第23.34条和《民众活动事件法》第8条所列的限制规定，这些均系在举行聚会、会议和街头集会等民众活动时，为保护公共公安和秩序所必须的限制。

6.3 缔约国还说，第十九条保障《公约》缔约国全体公民享有言论和见解自由权。缔约国解释称，作为《公约》的缔约国，缔约国完全承认并遵从《公约》所列的义务。《宪法》第 33 条保障见解和信仰自由及对见解和信仰的自由表达。即使言论自由权被视为一项主要的人权，但这也不是绝对的权利。《公约》第四条所列在任何情况下均不可遭减损的条款清单，并未将第十九条列入在内。因此，缔约国可以对之加以限制，但必须依法限制，系具有合法的目的，且系为维护民主社会的必要之举。

6.4 根据《宪法》第 23 条的规定，只有依据法律，并符合国家安全、公共秩序、保护民众的道德和健康，以及他人的权利和自由，才可对权利和自由加以限制。同样，《公约》第十九条第 3 款规定，同一条款第 2 项确立的权利隐含着具体的义务和具体的责任。因此，可对行使这些权利实行限制，但必须依法实施限制，而且必须是出于对他人权利和声誉的尊重、保护公共秩序、健康或道德的必要。³

6.5 据缔约国称，综上所述使之得出结论，要履行接受和传播信息的权利，只能依据法律方式，即遵照《公约》缔约国现行立法框架的形式，才能得以实现。目前白俄罗斯的立法创建了公民们表达见解以及接受和传播信息自由的必要条件。

6.6 缔约国辩称，提交人就现行立法误导了委员会。为此，依据《行罪诉执法》第二部分第 2.15 条第 7 要点，检察官在其职权范围内可就法庭违背现行立法裁定的行政案提出抗诉动议。上述法律第 2.15 条第 1 要点规定，法庭就行政案下达的裁决，虽业已生效，尤其当一位检察官提出抗诉动议之后，亦可予以复审。该法第 12.14 条第 2 要点规定，在审查了抗诉动议之后，可部分或全盘推翻遭质疑的裁决，而该案可被退回重新审理。第 12.11 条第 3 要点规定了从遭质疑裁决生效即日起的六个月之内，为提出抗诉动议的时效限期。因此，向检察院提出上诉是可以促使对某起行政案情事由的复审。就本案而论，提交人是故意放弃利用他可诉诸的一切现行国内补救办法。

提交人的增补评论

7.1 2011 年 3 月 9 日，提交人重申，据他所知，监督复审上诉并不构成有效的补救办法，因为复审全凭一位官员独自酌情定夺，即使获准上诉，这也不会形成对案情事实和证据要素的审查。提交人指出，委员会曾多次审理过这个问题，并得出结论认为，并不一定非要出于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的，提出诉诸监督复审程序的上诉。提交人还指出，现行法律不允许个人向宪法法庭提出申诉。

³ 为此，缔约国还指出，《世界人权宣言》第二十九条阐明“(1) 人人对社会负有义务，因为只有在社会中他的个性才可能得到自由和充分的发展”以及“(2) 人人在行使他的权利和自由时，只受法律所确定的限制，确定此种限制的唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”。

7.2 他不认同缔约国对他所述论点的反驳，当初他就其本人的这起行政案指称，《公约》第十九条第 3 款所列任何可允许的限制均不可为理由，且称法庭就此案下达的裁决也未载明这样的论点。法官仅参照国内立法对他的案件作出处置，全然无视缔约国依据国际法所承担的义务。提交人援引委员会的案例法⁴指出，委员会裁定，赋予国内法高于《公约》条款规定的优先适用权，有悖缔约国依据《公约》所承担的义务。根据缔约国《宪法》第一部分第 8 条，当各法庭审理提交人这起案件时，法庭必须铭记缔约国所负国际义务高于本身国内法条款的规定。

7.3 提交人重申，《公约》条款高于国内法，并且是国内法的组成部分。他重申对传播信息权的限制，必须符合《公约》第十九条第 3 款所列的理由，但本案案情却并非如此，因此，他的言论自由权遭到了不应有的限制。

委员会需要处置的问题和议事情况

审议可否受理问题

8.1 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其议事规则第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 委员会依据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，注意到同一事件未在任何其他国际调查或解决程序的审查之中。

8.3 至于援用无遗国内补救办法的问题，委员会注意到，他并未就 2008 年 2 月 12 日戈梅尔市苏维埃区法庭的裁决或 2008 年 2 月 29 日戈梅尔州法庭就上诉下达的裁决，提出诉诸监督复审程序的上诉，因为补救办法既无效，亦难以诉求。委员会还注意到缔约国就此问题提出的反驳，尤其提供了以资佐证的统计数字，以证明监督复审就若干起案件发挥的切实效用。然而，缔约国未说明，是否以及有多少起案件涉及言论自由的案件圆满地适用了监督复审程序。委员会回顾其先前的案例，据此，虽然执行了针对法庭裁决的监督复审程序却并不构成补救办法，但出于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项目的，却必须援用无遗。⁵ 由鉴于此，委员会认为，在审查本来文时不能排除《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求。

8.4 委员会认为，提交人已足以证明依据《公约》第十九条第 2 款规定他应享有的权利遭到了侵犯。因此，委员会宣布来文可受理，并着手审议案情。

⁴ 提交人具体引述了委员会就第 628/1995 号来文，Pak 诉大韩民国案通过的《意见》。

⁵ 见，例如，2011 年 7 月 26 日就第 1814/2008 号来文，P.L. 诉白俄罗斯案下达的关于不可受理的《决定》，第 6.2 段。

审议案情

9.1 人权事务委员会依据《任择议定书》第五条第 1 款，参照所收到的所有资料，审议了本来文。

9.2 委员会要审议的问题是，因散发传单宣传一位政治反对党派人士拟与戈梅尔民众举行尚未经批准的对话会议，对提交人实施罚款是否侵犯依据《公约》第十九条第 2 款规定他享有的权利。

9.3 委员会提醒地指出，委员会就此问题发表的第 34 号一般性意见具体阐明，见解自由和言论自由是人类全面发展必不可缺的条件，上述自由是任何社会的必备条件，而且上述自由构成每一个自由和民主社会的基石。任何对言论自由的限制必须严格恪守必要性和相称比例的标准，而且“只有出于维护所述自由的目的，才可适用，并且必须与所述自由的具体需求直接相关”。

9.4 委员会注意到缔约国解释称，依照该国关于民众活动事件法律的规定，在获得主管机构的正式批准之前，不得宣传拟议举行的所述会议，而提交人的所作所为构成了行政犯罪。缔约国还承认，只有依据《公约》第十九条第 3 款所确立的规定，才可限制言论自由权，然而，却未解释就此案而论，提交人的行为如何影响了他人的声誉权，或对国家安全和公共秩序，或公众健康或道德形成了威胁。委员会提醒地指出，缔约国须证明限制提交人行使第十九条所列权利的必要性，然而，即使缔约国可能设置了一个力争旨在兑现个人传播信息自由与维护某些领域公共秩序的公共利益之间实现平衡的制度，这样的制度也不可以与《公约》第十九条规定相悖的方式运作。鉴于戈梅尔州法庭拒绝审查限制提交人传播信息权是否有必要的问题，且亦无其它相关档案资料阐明该国当局以何为由就第十九条第 3 款下达上述各裁决，委员会认为，本案限制提交人权利的情况不符合《公约》的这项规定。因此，委员会得出结论，提交人确系缔约国违反依据《公约》第十九条第 2 款规定他应享有权利的受害者。

10. 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，认为面前的事实显示存在违反《公约》第十九条第 2 款规定，触犯提交人应享有权利的现象。

11. 依据《公约》第十条第 3 款(甲)，缔约国有义务为提交人提供有效补救办法，包括退还勒令提交人缴纳的罚款额及他所承担的任何法律费用，并给予赔偿。缔约国还有义务采取步骤防止今后发生类似的侵权行为。为此，缔约国应审查其立法，特别是《民众活动事件法》及该法的适用情况，以确保法律符合《公约》第十九条的要求。

12. 缔约国须铭记加入《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，且根据《公约》第二条规定，缔约国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，并承诺违约行为一经确定成立，即提供有效且可强制执行的补救。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。委员会还请缔约国以白俄罗斯语及俄语在本国境内公布和广为散发本《意见》。

[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，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]
