



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
17 January 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1838/2008 号来文

委员会于 2011 年 10 月 17 日至 11 月 4 日举行的第一〇三届会议
通过的意见

提交人:	Maria Tulzhenkova(没有律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2008 年 10 月 27 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 12 月 10 日转交缔约国(未以文件形式分发)
意见的通过日期:	2011 年 10 月 26 日
事由:	因未遵守组织群众活动的法律规定被罚款
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	限制言论自由, 包括传递消息的自由
《公约》条款:	第十九条第二款
《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 款在第一〇三届会议上

通过的关于

第 1838/2008 号来文的意见*

提交人: Maria Tulzhenkova (没有律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 白俄罗斯

来文日期: 2008 年 10 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 2011 年 10 月 26 日举行会议，

结束了对 Maria Tulzhenkova 女士根据《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 1838/2008 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. 2008 年 10 月 27 日的来文提交人 Maria Tulzhenkova 系白俄罗斯国民，生于 1986 年。她声称自己是白俄罗斯侵犯她享有《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款规定权利的受害者。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人没有律师代表。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：莱兹赫里·布齐格先生、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、拉杰苏默·拉拉赫先生、安托阿尼拉·尤利亚·莫托科女士、杰拉尔德·L.纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生和克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

由委员会委员费边·奥马尔·萨尔维奥利和拉杰苏默·拉拉赫签署的两份个人意见附于本意见。

事实背景

2.1 2008年3月14日，提交人散发有关即将在 Gomel 举行和平集会的传单。警方将她逮捕，提出报告，指控她违反《白俄罗斯行政犯罪法》第 23.34 条第 1 款犯下行政罪行。该条款明确规定违反组织或举办集会、会议、示威、上街游行及其他群众活动程序应承担行政责任。提交人指出，《白俄罗斯共和国群众活动法》(以下称《群众活动法》)对组织群众活动做出了规定。根据该法第 8 条规定，在获准举行群众活动之前，其组织者及其他有关人员无权在大众媒体公布活动举行的日期、地点和时间以及印制和散发传单、海报及其他出于此目的的相关材料。由于提交人散发的传单涉及尚未批准的和平集会内容，警方认为其行为违反了法律规定。因此，警方起草并向 Gomel 中央区法院转交了关于提交人犯有行政罪行的报告。

2.2 2008年3月17日，Gomel 中央区法院根据《行政犯罪法》第 23.34 条第 1 款，判处提交人犯有行政罪行，并处以 350,000 卢布的罚金。¹ 法院特别指出，提交人在得到当局批准之前大肆宣传上述活动，因而违反了组织和举办群众集会的法令。提交人称，法院的推论完全以警方提供的报告为基础，未考虑限制其消息传递权的行为对实现《公约》第十九条所载任何合法目的是否必要。她称，法院的判决缺乏有根据的解释来作为法律依据，以维护国家安全或公共秩序、大众健康或公共道德需要、或出于对他人权利和名誉的尊重为理由，对她处罚金没有法律根据，因此违反了《公约》第十九条赋予她的权利。提交人还称，其关于对她处以行政处罚违法的论点得到委员会就 *Laptsevich* 诉白俄罗斯的第 780/1997 号来文中意见的支持。

2.3 提交人称已用尽国内补救办法。2008年4月11日，Gomel 地方法院维持了中央区法院的判决，驳回提交人的上诉。2008年10月17日，白俄罗斯最高法院院长驳回其依据监督复核程序提出的申请。提交人称，对其符合《公约》所载准则的行为，国家法院拒绝承认其合法性。她特别提请法院注意《维也纳条约法公约》第二十六条和第二十七条，根据该条约的规定，须善意遵守条约条款，缔约国不得援用其国内法规定作为不遵守条约的理由。她还回顾，根据《国际条约法》第十五条的规定，普遍公认的国际法原则和白俄罗斯加入为缔约国的国际公约属于国内法律的组成部分。

申诉

3. 提交人称，上述事实构成对其享有《公约》第十九条第 2 款规定权利的侵犯。她还称，《群众活动法》对传递消息自由权利的限制规定与白俄罗斯应承担的国际义务相悖，因为所述限制不符合以下必要条件的规定：(a) 尊重他人权利或名誉；(b) 保障国家安全或公众秩序，或公共卫生或道德。她坚称，国内法律

¹ 根据网上兑换率，这一数额在 2008 年 3 月 17 日（罚款日期）相当于 162.76 美元或 103.76 欧元。由于白俄罗斯卢布空前大贬值，现在（2011 年 10 月 10 日）这一数额值 62.25 美元或 46.53 欧元。

规定的必要条件违反《公约》第十九条，构成对其包括第十九条第 2 款规定的传递消息的自由在内的言论自由权不许可的限制。

缔约国对于可否受理和案情的意见

4.1 2009 年 2 月 19 日，缔约国就来文可否受理和案情提供了意见。缔约国指出，2008 年 3 月 17 日，Tulzhenkova 女士被行政拘留，原因是根据《白俄罗斯行政犯罪法》第 23.34 条第 1 款，她违反了组织和举行群众活动的程序。根据 1997 年 12 月 20 日《群众活动法》第 8 条规定，在获准举行群众活动之前，其组织者及其他有关人员无权在大众媒体公布活动举行的日期、地点和时间、印制并散发传单、海报及其他出于此目的的相关材料。Tulzhenkova 女士在散发呼吁于 2008 年 3 月 25 日召开群众集会的传单时，尚未接到可举行有关群众集会的许可。因此，根据国家法律规定，Tulzhenkova 女士受到行政处罚。

4.2 缔约国进一步指出，根据国内法律，Tulzhenkova 女士可就 Gomel 中央区法院的判决向最高法院院长提出上诉，也可向总检察长提出申请，要求他向最高法院院长提出异议。最高法院院长的裁决为最终裁决，不得再予上诉。依据《行政犯罪执行程序法规》第 12.11 条第 3 和第 4 款规定，自生效之日起，六个月内可对已生效的行政犯罪判处提出异议，逾期不予受理。提交人未向检察官办公室提出申诉，因此，她尚未用尽所有可利用的国内补救办法，也没有理由相信提交人无从利用那些补救办法或补救办法无效力。

提交人对于缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2009 年 4 月 11 日的评论中指出，缔约国在其意见中没有说明为何在她有关发布举行和平集会的消息须事先获得批准的国家法律规定的个案中，限制其权利在《公约》第十九条第 3 款意义内是准许的做法。不论立法机构的意图如何，如果对一项国家法律的适用结果导致了对受《公约》保护的人权或自由的限制或侵犯，该法律本身即违反《公约》。

5.2 关于缔约国声称她并未用尽所有可以利用的国内补救办法，提交人指出，根据委员会的判例，在某些缔约国，在根据监督程序对法院判决进行复核的决定取决于人数有限的官员的自由裁量权时，诉诸国内补救方法仅限于撤销原判的诉讼。提交人还回顾，她曾利用向白俄罗斯最高法院院长提出监督性复审申请的权利，但她没有向检察官办公室提出这一申请，因为这并非有效的补救办法。她还回顾称，根据人权委员会既往惯例，国内补救办法必须用尽的前提是这些办法既可适用又有成效。因此，一旦法院审理了她的翻案上诉，所有国内补救方法即已用尽无遗。

缔约国的补充意见

6.1 2009 年 5 月 26 日，缔约国指出，《宪法》第 35 条保障人们有集会、聚会、街头游行、示威和组织纠察线的自由，但不得扰乱公共秩序和侵犯其他公民的权利。举行此类活动的程序由法律规定。为此，《群众活动法》有关条款旨在

创造条件，在街头、广场和其他公共场所举行此类活动期间，确保公民享有宪法赋予的权利和自由、维护公共安全和公共秩序。缔约国进一步重申了此前提交的报告(见上文第 4.1 段)中有关对提交人处以行政处罚的法律依据，并回顾称，Tulzhenkova 女士散发传单呼吁于 2008 年 3 月 25 日举行群众集会时，尚未获准可举行群众集会，因此，根据国内法律规定受到行政处罚。

6.2 缔约国还指出，根据《公约》第十九条第 2 款的规定，人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。但《公约》第十九条第 3 款规定这些权利的行使带有特殊的义务和责任，因此言论自由权得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(甲) 尊重他人的权利或名誉；(乙) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。《公约》第二十一条规定和平集会的权利应被承认。对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加的限制。

6.3 白俄罗斯共和国是《公约》缔约国，已将第十九和第二十一条的规定纳入其国内法律体系。按照《宪法》第 23 条的规定，只有在法律规定的特定情况下，为维护国家安全、公共秩序、保护公共卫生或道德以及他人的权利和自由时，才允许对个人权利和自由实行限制。对《宪法》第 35 条的分析明确显示，该条款在规定保障公共活动自由权利的同时，对举行此类活动的程序确定了法律框架。目前，2003 年 8 月 7 日《群众活动法》对组织和举行集会、聚集、街头游行、示威及纠察线的规则作出了规定。只有在法律规定的情况下、出于维护国家安全、公共秩序、保护公共卫生或道德以及他人权利和自由的目的时，受到《宪法》保护的言论自由才可能受到限制。因此，白俄罗斯法律所规定的限制与其承担的国际义务并无抵触，这些限制旨在保护国家安全和公共秩序，特别是就《白俄罗斯行政犯罪法》第 23.34 条和《群众活动法》第 8 条的规定而言。

提交人的补充评论

7.1 在 2009 年 11 月 14 日信函中，提交人驳斥了缔约国的论点，即对她因违反组织和举办群体性活动程序而处以的行政处罚符合法律规定，并符合《公约》第十九条允许施行的限制规定。白俄罗斯有义务在其领土内尊重和确保受其管辖的一切个人享有本《公约》所承认的权利，并按照其宪法程序和《公约》的规定采取必要步骤，以采纳为实施《公约》所承认的权利所需的立法或其他措施。《群众活动法》第 8 条规定的限制情况，即在获准举行群众活动之前，禁止在大众媒体公布活动举行的日期、地点和时间、印制并散发传单、海报及其他出于此目的的相关材料，不符合尊重他人的权利或名誉、保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德的必需条件，因此每次适用这项条款时，其结果便违反《公约》第十九条第 2 款。

7.2 提交人不同意缔约国下述观点，即目前国内法律对言论自由权的限制规定是为了保护国家安全和公共秩序，这些限制并不违反白俄罗斯承担的国际义务。如果国内法院将其行为定性为属于第十九条所载允许施行的限制范畴，缔约国的论点才成立。由于缔约国无法证明禁止准备和发布有关群众活动信息对第十九条第 3 款规定的法律根据之一必不可少，因此，根据《公约》第十九条规定，这类限制构成对其权利的侵犯。当缔约国对行使言论自由权强加某些限制时，这些限制或许不会扼杀权利本身，但缔约国必须证明强制施加的限制对于实现合法目的之一是“有必要的”。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

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，决定该案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的规定，委员会必须查明同一事件不在另外一个国际调查或者解决程序审查之中。

8.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的必需条件，委员会注意到缔约国的论点，即提交人未能向总检察长申请监督性复审，请求他向最高法院院长提出异议，因此，她并未用尽所有可以援用的国内补救办法。委员会还注意到提交人的解释，即她要求申请了监督性复审，但遭白俄罗斯最高法院院长驳回，由于监督性程序不构成有效的国内补救办法，因而她未向检察官办公室提出申请。在这方面，委员会回顾其判例，认为已经生效的法院判决的监督性复审程序是取决于法官或检察官的酌处权的特别上诉途径，这类复审只限于复审法律问题。² 在这种情况下，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定，为可否受理的目的，委员会不排除审议来文。

8.4 委员会认为，为可否受理的目的，提交人已经充分证实了她根据《公约》第十九条第 2 款的规定提出的指称，也符合其它受理规定，因此委员会认为来文可以受理，并开始审议案情。

审议来文案情

9.1 根据《任择议定书》第五条第 1 款，人权事务委员会依据双方所提供的资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到提交人称，因其未按国内法律规定在有关活动获准之前即散发即将召开的和平集会的传单，被处以行政处罚一事对其受《公约》第十九条第 2 款保护的传递消息自由权构成非法限制。委员会还注意到缔约国的辩词，即提

² 例如见第 1537/2006 号来文, *Yekaterina Gerashchenko* 诉白俄罗斯, 2009 年 10 月 23 日通过的关于不可受理的决定, 第 6.3 段; 第 1814/2008 号来文, *P.L.* 诉白俄罗斯, 2011 年 7 月 26 日通过的关于不可受理的决定, 第 6.2 段。

交人因违反组织和举行群众活动程序受到行政处罚，符合国家法律规定。在本案中，委员会须根据第十九条第 3 款规定的标准审议对提交人言论自由权的限制措施是否合法。委员会指出，第十九条规定某些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(甲) 尊重他人的权利或名誉；(乙) 保障国家安全或公共秩序(ordre public)，或公共卫生或道德。委员会回顾，见解自由和言论自由是个人全面发展不可或缺的条件，这些自由在任何社会都是必要的，它们是每个自由和民主社会的奠基石。³ 对行使这类自由加以限制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，并且必须与所指特定需要直接相关。”⁴

9.3 委员会注意到，在本案中，缔约国辩称，《群众活动法》有关条款旨在创造条件，在街头、广场及其他公共场所举行此类活动期间能确保公民享有《宪法》规定的权利和自由、维护公共安全和公共秩序。然而，缔约国未能具体说明，提交人分发传单提前传递消息会造成何种危害。委员会认为缔约国未能说明根据第十九条第 3 款规定的标准，对提交人判处罚款有法律依据。委员会因此作出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第 2 款应该享有的权利受到侵犯。

10. 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 款行事，认为缔约国侵犯了提交人根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 2 款享有的权利。

11. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项的规定，缔约国有义务向提交人提供有效的补救，包括按 2008 年 3 月当月兑换率退回对提交人的罚款及其所支付的全部法律费用和赔偿。缔约国还有义务采取措施，防止今后再次发生类似的违约事件。

12. 缔约国参入《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，根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其境内所有受其管辖的个人享有《公约》承认的权利。鉴此，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。此外，委员会还请缔约国公布委员会的《意见》，将其译成白俄罗斯文，并以缔约国两种官方语言广为分发。

[意见通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文文本为原文。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。]

³ 见委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段，《大会正式记录，第六十六届会议，补编第 40 号》(A/66/40，(第一卷))，附件五。

⁴ 同上，第 22 段。

附录

委员会委员费边·萨尔维奥利先生的个人意见(同意)

1. 我同意人权事务委员会关于 *Tulzhenkova* 诉白俄罗斯违反《公约》第十九条(第 1838/2008 号来文)一案的决定, 该案涉及援引违反《白俄罗斯共和国群众活动法》第 8 条施加行政制裁, 根据该法第 8 条规定, 在获准举行群众活动之前, 其组织者及其他有关人员无权在大众媒体公布活动举行的日期、地点和时间, 或印制和散发传单、海报及其他出于此目的的相关材料。

2. 但基于下列原因, 我认为委员会还应作出结论, 判定缔约国还违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 2 款。委员会还应在其《意见》中表示, 缔约国应该修正其适用于提交人但与《公约》不符的法律。

3. 自担任委员会委员以来, 我就持下一观点: 认为委员会按照自己的意愿, 令人费解地将其权限限制在不考虑具体法律诉求, 而只确定是否违反了《公约》。假如事实明白显示存在违约行为, 委员会则可以而且必须——按照“法院知道法律”(“法院应了解法律”)的原则——审查案件法律框架。我在 *Weerawansa* 诉斯里兰卡一案部分持反对意见第 3 至 5 段中就阐述了法律依据和解释, 说明为什么这并不是说缔约国就处于不能辩解的处境, 我提及这些段落, 避免重复。⁵

4. 应当提到, 在 *Tulzhenkova* 诉白俄罗斯一案中, 提交人就援引对她适用的法律称: “国内法律的适用如果造成限制或违反《公约》所保障的权利和自由, 则国内法律本身也许就违反《公约》”。

(a) 违反《公约》第二条第 2 款

5. 缔约国任何部门, 其中当然包括立法部门或根据《宪法》拥有立法权力的其它部门, 除其它外特别是由于行为或不行为而承担国际责任。《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。”虽然第二条第 2 款规定的义务属一般性义务, 但不履行这一义务则可能造成缔约国须承担国际责任。

6. 所涉条款具有自动执行的性质。委员会在其第 31 号一般性意见中正确地指出: “《公约》的一般性义务, 特别第二条规定的义务, 对所有缔约国都是有约束力的。政府的所有部门(执法、立法和司法)以及国家、地区或者当地各级的公共机构或者政府机构均应承担缔约国的责任。”⁶

⁵ 见第 1406/2005 号来文, *Anura Weerawansa* 诉斯里兰卡, 附录: 费边·萨尔维奥利先生部分反对意见。

⁶ 委员会关于《公约》缔约国的一般性法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004), 第 4 段, 《大会正式记录, 第五十九届会议, 补编第 40 号》(A/59/40(Vol.I)), 附件三。

7. 《公约》缔约国必须采取立法措施来实现各项权利，同样如果违反《公约》不采取立法措施，也承担第二条第 2 款所产生的消极义务；如果确实如此，缔约国本身便违反第二条第 2 款所规定的义务。

8. 白俄罗斯共和国于 1973 年 11 月 12 日批准了《公约》。从那时起，它已承担明确责任，采取必要措施，采用适当立法或其他措施以落实《公约》(第二条第 2 款)所确认的权利，因此，有义务不采取侵犯《公约》规定权利的规范。此外，白俄罗斯于 1992 年 12 月 30 日加入了《公约任择议定书》，从而承认委员会审议个人来文的权限。

9. 白俄罗斯共和国于 1997 年 12 月 20 日通过了《群众活动法》；这样做，无论该法是否已适用，均违反了《公约》。随后，提交人就对她适用《群众活动法》向委员会提交了诉求；委员会应在其意见中表明，缔约国不仅违反了第十九条，而且通过该项法律也违反了《公约》第二条第 2 款。

10. 《群众活动法》对本案直接适用；因此，Tulzhenkova 一案中有关违反了第二条第 2 款的结论既不是抽象的，也不仅仅是具有学术价值。最后，委员会确定存在侵犯权利的情况对决定每一案件时也许作出的赔偿产生直接影响，这一点不应受到忽视。

(b) Tulzhenkova 一案的赔偿

11. 委员会的意见第 11 段不足以表明，“缔约国还有义务采取措施，防止类似的违约事件再次发生……”，但没有进一步说明。如果缔约国不修订委员会认为违反《公约》的国内法律，将如何遵照委员会这部分意见去做？毫无疑问，委员会应当指出，白俄罗斯共和国应该修订有关的国内法(《群众活动法》第 8 条)，使其符合《公民权利和政治权利国际公约》所载义务。一项本身就不符合《公约》规定的法律，如保持其效力，这样作本身就不符合有关赔偿侵犯人权案件的现行国际标准。

12. 因此，委员会有必要在非金钱赔偿方面采取更加明确的立场，尤其是补偿、满足和不再重犯的措施方面更应如此。委员会作出的决定越清晰，缔约国就越容易遵守。

费边·萨尔维奥利(签名)

[提出时有英文、法文和西班牙文本，其中西班牙文本为原文。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。]

委员会委员拉杰苏默·拉拉赫先生的个人意见(同意)

我认为委员会的定论与来文的特殊情况(第 9.3 段)相关,即缔约国提供信息不足或没有提供信息,说明限制为什么是合理的,根据《公约》第十九条第 3 款也许是许可的。因此委员会认为,如提交人特别诉求的,她享有《公约》第十九条第 2 款规定的言论自由的基本权利受到侵犯。

显然,认定的侵犯权利情况源于法律的应用,该项法律没有明确说明,在没有证实对言论自由的限制超越《公约》第十九条第 3 款(乙)项所许可的情况下,限制是不适用的。

我在 *Adonis* 诉菲律宾(第 1838 年/2008 号来文)一案的个别意见中解释了一些原因,我的看法是,如果根据《公约》第二条第 2 款要求审查该项法律,也许会平息我的同事萨尔维奥利对缔约国没有履行义务采取适当立法的关切。

我认为,在《意见》第 11 段中,如果能增加一项委员会在发现违约行为是由有问题或错误的法律造成的情况下通常会提出的请求,也许会更有建设性和更为务实。为此,谨建议在《意见》第 11 段中包括一些诸如此类的内容,即根据第二条第 2 款,缔约国应审查其法律。

拉杰苏默·拉拉赫(签字)

[提出时有英文、法文和西班牙文本,其中西班牙文本为原文。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。]