

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
15 March 2021
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第
3248/2018 号来文的意见* ** **

来文提交人:	Ahmed Tholal 和 Jeehan Mahmood(由国际人权服务社律师 Madeleine Sinclair 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	马尔代夫
来文日期:	2016 年 9 月 25 日(初次提交)
参考文件:	根据委员会《议事规则》第 92 条作出的决定,已于 2018 年 10 月 3 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 11 月 2 日
事由:	对国家人权机构施加司法限制
程序性问题:	可否受理—受害者地位
实质性问题:	表达自由
《公约》条款:	第十九条
《任择议定书》条款:	第一条

1. 来文提交人 Ahmed Tholal 和 Jeehan Mahmood 系马尔代夫国民。他们声称缔约国侵犯了其根据《公约》第十九条享有的权利。《任择议定书》于 2006 年 12 月 19 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 委员会下列委员参加了该来文的审查: 亚兹·本·阿舒尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、大卫·摩尔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加和安德烈亚斯·齐默尔曼。

*** 委员会委员克里斯托夫·海恩斯、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯和安德烈亚斯·齐默尔曼的^{共同意见(不同意见)}附于本意见之后。



提交人陈述的事实

2.1 马尔代夫人权委员会最初系于 2003 年根据总统令设立。2005 年 8 月 18 日，在《人权委员会法》获得批准后，该委员会成为马尔代夫首个独立、自主的法定机构。2006 年 8 月，《人权委员会法》修正案扩大了该委员会的职责和权限，使其符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。《马尔代夫宪法》于 2008 年 8 月获得批准后，人权委员会成为一个独立、自主的宪法机构。提交来文之际，该委员会持有国家人权机构国际协调委员会(现称为“国家人权机构全球联盟”)授予的“B 级”认证。

2.2 提交人是马尔代夫人权委员会五位委员中的两位，任期自 2014 年 9 月直至 2015 年 6 月。上述时间段与来文所涉事件具有关联性。2014 年 9 月，人权委员会发布并提交了一份报告，以供人权理事会在对马尔代夫进行第二轮普遍定期审议时审议。该报告以马尔代夫人权问题为关注重点，系基于人权委员会自身收集的信息以及各政府主管部门、民间社会成员及其他相关利益攸关方提供的信息。人权委员会在该报告发布之前的三个月内曾举行一系列会议，以促进就第一轮普遍定期审议建议的落实情况开展建设性对话。

2.3 人权委员会在其报告中对马尔代夫司法系统的独立性、透明度、公正性、称职性、一致性以及易于诉诸性提出了质疑。尤其值得一提的是，该委员会间接表示，最高法院控制着司法系统，通过发布通告命令所有国家机关除经由最高法院外不得就与司法系统有关的任何信息与各个法院沟通等手段，削弱了赋予其他上、下级法院的司法权限。人权委员会在报告中还批评马尔代夫政府称法官和律师独立性特别报告员试图在其访问马尔代夫的报告中有所损于该国的司法系统。最后，人权委员会在其报告中指出，由于政府不予合作，该委员会在收集司法系统相关信息方面面临着重重困难。人权委员会在报告结尾要求政府：落实国际法学家委员会以及法官和律师独立性特别报告员的建议；按照《宪法》编纂和统一伊斯兰教法和普通法；颁布法律，以提高国内判例的一致性。

2.4 2014 年 9 月，继上述报告发布后，最高法院自行针对人权委员会启动了诉讼程序。2014 年 9 月 22 日，委员们被传唤到最高法院出庭，两天后举行了首次听证会。最高法院驳回了委员们提出的要求，即该案应先由高等法院审理，从而为其提供一条上诉渠道。在听证会上，最高法院列出了针对该委员会提出的指称，并给了委员们一个答辩的机会。具体来说，最高法院指称该委员会实施了以下非法行为：

- (a) 根据《宪法》，该委员会实施了危害国家安全和国家利益的行为；
- (b) 非法地代表马尔代夫；
- (c) 非法地与国际组织建立政治联系；
- (d) 非法地以国家名义向外国机构传播信息和报告；
- (e) 违反《宪法》的至高无上性(第 299 条)和法治原则；
- (f) 提供有关法律程序的不实信息；
- (g) 违反《宪法》第 189 条，其中规定马尔代夫人权委员会必须独立且公正，必须不偏袒、无偏见地公正促进尊重人权；
- (h) 干扰司法系统的工作，对司法系统施加不当影响；

(i) 违反要求公职人员尊重法院独立性和尊严的《宪法》第 141 条第(c)和第(d)款，且违反国际规范；

(j) 违反国际法赋予司法系统的独立性；

(k) 表现出偏见；

(l) 削弱人权委员会的信誉；

(m) 恣意无视马尔代夫在建立民主和维护法治与人权方面已经取得和继续取得的进展；

(n) 对那些针对人民、国家机关和安全部队实施恐怖主义行为者视若无睹，对那些危害和平与秩序、破坏国家独立和主权的行以及实施此类行为者视若无睹；

(o) 越权侵入行政部门、安全部队、司法系统和立法机关的管辖范围；

(p) 以与其他国家机关的职能重叠的方式行事，从而损害了其自身的职能；

(q) 违反《宪法》第 145 条第(c)款，其中规定最高法院是解释《宪法》、法律或法院所处理的任何其他事务的终极权威机构；

(r) 违反第 22/2010 号法(《司法法》)第 20 条第(a)和第(b)款，其中规定政府、议会和国家机关必须服从和遵守最高法院的裁决；

(s) 违反《宪法》第 141 条第(b)款，其中规定最高司法权力机构是最高法院；

(t) 违反《宪法》规定，即除伊斯兰教法、马尔代夫《宪法》和法律以及马尔代夫已成为缔约国的国际公约所赋予的义务外，马尔代夫人权委员会不负有其他义务。

2.5 在最高法院举行的第一次听证会上，委员们提供了证据以支持其立场，即其提交报告并非意在破坏《宪法》，也不是怀着对国家机关的恶意而旨在削弱国家主权。委员们澄清说，在提交报告前，他们曾向按照最高法院制定的政策并在指定法官直接监督下运转的司法行政部提供过该报告。司法行政部并未建议对报告作任何修改。委员们主张，这显然表明报告中的信息并未违反任何法律。最高法院在休庭期间对上述新证据进行了评估，最终决定当日暂停举行听证会。

2.6 2014 年 9 月 30 日，最高法院举行了第二次听证会。委员们在听证会上再次否认了指控。委员们称，其关于司法系统的调查结论系基于法官和律师独立性特别报告员、国际法学家委员会以及“透明国际”的报告。但是，最高法院称，特别报告员的报告站不住脚，而“透明国际”的报告无根据且有偏见。最高法院还斥责委员们在编写报告时未与之磋商。人权委员会主席和副主席在回应时重申，其意图是提出关切，而非提出不实指控。他们表示，上述关切系基于特别报告员的报告以及该委员会自身两次与最高法院打交道的经历。在相关事例中，人权委员会认为，最高法院命令相关法院在该委员会调查和评估人权关切问题时不得与之合作，是在擅行自己并不具备的权力。在第一批事例中，最高法院命令一个下级法院不与人权委员会合作，从而阻挠了该委员会针对该下级法院可能实施的侵权行为展开调查。在第二批事例中，最高法院含蓄地命令下级法院不与人权委员

会旨在评估司法程序中保护人权情况的法院监督计划合作。在上述两起事例中，最高法院认为人权委员会的行为已超出其职能范围，并指出只有最高法院才有权监督司法系统。

2.7 在第二次听证会上，七位法官中有五位表示，人权委员会的报告是蓄意企图在国际层面贬低马尔代夫。最高法院还更泛泛地抨击了人权委员会的工作，提出了与相关指控基本无关的问题，目的显然是恐吓各位委员。举例来说，尽管指控涉及的是该报告有关司法系统的部分，但最高法院就该报告其他部分也提出了关切。最高法院还指控委员们在少年法院于 2014 年 3 月针对该委员会提起的另一起案件中违反了伊斯兰教义。¹

2.8 2015 年 6 月 16 日，最高法院再次传唤各位委员，并就该案作出了判决。²最高法院注意到，人权委员会在提交普遍定期审议的报告第四页、副标题“诉诸司法”之下称最高法院控制着马尔代夫各法院。最高法院认为，此说包含有关以下问题的不实信息：最高法院的管辖权；马尔代夫司法系统各法院在审理案件和维护正义时所遵循的宪法和法律程序；各法院所遵循的程序。最高法院认定，人权委员会未能依据可信信息、编写不实报告并传播该报告，其行为不合法。最高法院进一步指出，鉴于马尔代夫政府的三大分支保护并促进人权，人权委员会的委员们：表现出了偏见；削弱了该委员会的信誉；恣意无视国家在建立民主和维护法治与人权方面已经取得和继续取得的进展；对那些针对人民、国家机关和安全部队实施恐怖主义行为者视若无睹，对那些危害和平与秩序、破坏国家独立和主权的行以及实施此类行为者视若无睹。最高法院认定：人权委员会蓄意企图削弱马尔代夫司法系统的独立性和《马尔代夫宪法》；人权委员会鼓励损害马尔代夫独立、主权、宪法制度、和平与秩序的行为。最高法院判定，人权委员会因而违反了《马尔代夫宪法》第 141 条、第 145 条第(c)款和第 299 条第(a)款，以及第 22/2010 号法(《司法法》)第 20 条第(a)和第(b)款。

2.9 最高法院在判决中命令人权委员会遵守一套 11 项准则。上述准则要求该委员会：

- (a) 在《马尔代夫宪法》及法律范围内行事，以确保充分保护马尔代夫及其公民的利益；
- (b) 确保不以任何方式破坏马尔代夫公民的团结和同源性；
- (c) 确保不削弱和平、安全、秩序以及历史悠久的行为规范；
- (d) 确保不与其他国家机关的职责和任务重叠，确保不接管其他国家机关的职责和任务；
- (e) 确保《马尔代夫宪法》及其法律允许在马尔代夫社会开展此类活动；
- (f) 确保此类活动符合马尔代夫的信仰、公认的社会规范和良好行为；

¹ 据提交人称，在上述案件中，人权委员会在发布一份据少年法院称含有不实信息的报告之后，面临着藐视法庭指控。该报告涉及到就少年法院针对一名被判定犯有淫乱罪的 15 岁性虐待受害者判处的鞭刑提起的上诉。

² 马尔代夫最高法院，第 2014/SC-SM/42 号判决，2015 年 6 月 16 日。

(g) 确保此类活动系基于根据可信研究汇编的符合马尔代夫的信仰、公认的社会规范、良好行为、《马尔代夫宪法》及其法律的政策，系以保护国家安全、和平与统一的方式进行，且系在马尔代夫其他机构的充分合作下进行；

(h) 在必须与外国机构打交道的情况下，遵循政府规定的程序并在相关国家机关的斡旋下开展工作；

(i) 维护合法政府，确保尊重法治，并确保此类活动促进公民遵守法治；

(j) 确保此类活动不带政治偏见，不旨在推进某一特定政党的利益，也无意诋毁某一特定政党；

(k) 确保此类活动不会鼓励政治、社会和宗教极端主义，不会加剧马尔代夫的困难，也不会损害国家的良好声誉。

2.10 很多国际观察组织曾质疑马尔代夫司法系统的公正性，其中包括大赦国际³、国际法学家委员会⁴、法官和律师独立性特别报告员⁵以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)⁶。几个观察组织还曾批评马尔代夫没有表达自由。举例来说，美国国务院在其 2014 年有关马尔代夫人权状况的报告中指出，法院曾数次试图通过质疑或起诉批评法院者来限制言论自由，包括起诉人权委员会。⁷ 马尔代夫的新闻记者和民间社会行为者在批评政府时，面临着被采取类似行动的威胁。⁸

2.11 大会第 70/163 号决议和人权理事会第 27/18 号决议强调国家人权机构及其成员和工作人员不应因开展其活动而面临报复或恐吓，并吁请各国迅速且彻底地调查据称针对国家人权机构成员或工作人员或是针对与此类机构合作或试图与之合作的个人实施报复或恐吓的案件；⁹

2.12 提交人坚称，他们已用尽国内补救办法，因为最高法院的判决是终审判决，且没有有效的非司法补救办法可用。或者，提交人坚称，即使存在任何其他司法补救办法，也不会是有效补救办法。提交人还表示，他们未曾将此事提交另一国际调查或解决机构处理。

申诉

3.1 提交人坚称，最高法院采取如下行动时，缔约国即侵犯了其根据《公约》第十九条享有的权利：因人权委员会提交普遍定期审议的报告内容而对之提起诉讼；裁定人权委员会的报告非法、有偏见且有损司法独立；要求人权委员会遵循

³ 大赦国际，《马尔代夫：无视人权义务》，2014 年 9 月 10 日，第 6 页；《大赦国际 2015/2016 年年度报告》，第 243 页。

⁴ 国际法学家委员会和南亚人权论坛，《正义的迷失：马尔代夫的法治和政治危机——实况调查报告》，2015 年 8 月，第 14 页。

⁵ A/HRC/23/43/Add.3, 第 30 段。

⁶ 人权高专办，《马尔代夫最高法院正在颠覆民主进程——皮莱》，2013 年 10 月 30 日；人权高专办，《最高法院的判决严重损害马尔代夫人权委员会——扎伊德》，2015 年 6 月 19 日。

⁷ 美国国务院民主、人权和劳工事务局，《马尔代夫 2014 年人权报告》，第 8 页。

⁸ 大赦国际：《马尔代夫：对公民和政治权利的侵犯》，2015 年 4 月 23 日，第 12 页；A/HRC/WG.6/22/MDV/2, 第 46 段。

⁹ 大会第 70/163 号决议，第 11 段；人权理事会第 27/18 号决议，第 9 和第 11 段。

限制其开展工作和与联合国自由分享信息之能力的准则。最高法院的指控和准则构成对提交人受保护的与联合国之间的沟通交流所施加的限制，¹⁰ 也构成因人权委员会与联合国人权系统之间的正当合作而对之进行的报复。《公约》第十九条第三款禁止施加上述限制。人权事务委员会本身也曾确认，自由地与人权事务委员会沟通交流属于一种表达形式，必须保护人权维护者不会因此而遭受报复。¹¹

3.2 最高法院提出的指控也好，发布的准则也好，均非为实现正当目的而采取的必要之举。此外，指控也好，准则也好，均不是由法律在虑及人权事务委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)情况下，在《公约》第十九条内容范围内予以规定的。多条单项指控，以及指控总体而言，均：

(a) 过于模糊且过于宽泛——例如关于削弱国家主权的指控，并表现出偏见；

(b) 缺乏明确的法律依据或细节——例如关于非法代表马尔代夫的指控；

(c) 系源自传统、宗教或习惯法——例如关于违反《宪法》如下规定的指控：除伊斯兰教法规定的义务外，人权委员会不承担其他义务；

(d) 与《公约》的规定、宗旨和目标不相符——例如关于非法与国际组织建立政治联系的指控。

3.3 正如人权事务委员会在 *Singer* 诉加拿大一案的判例当中所表明的那样，最高法院的行为不仅侵犯了人权委员会的权利，而且侵犯了提交人的个体权利。¹² 言论自由权就其本质而言，与人有着不可分割的联系。提交人有权向国际机构传达信息，因而直接、切身地受到了最高法院所发布的准则和提出的指控的影响。

缔约国关于实质问题的意见

4.1 缔约国在其 2019 年 4 月 4 日的意见中承认，马尔代夫人权委员会因最高法院自行提起的诉讼而面临着运营逆境。缔约国会将最高法院判决的影响纳入考量。缔约国已经进入了一个民主统治的新时代。新政府已承诺改革所有国家机构，以确保保护人权、恢复对本国国际义务的尊重并促进国家机构在其指定权限范围内运营。正在利益攸关方之间讨论和辩论上述改革的相关政策，虽然易卜拉欣·穆罕默德·萨利赫总统领导的政府仍处于起步阶段。尽管如此，已经开展了工作以履行政府的关键承诺，即改革各独立委员会的相关必要法律，以使其得以自由、客观地履行各自的职能。在这方面，已拟定了一项提出第 6/2006 号法(《人权委员会法》)修改意见的法案，以供提交议会。该法案草案一经颁布，将赋予人权委员会如下不受约束的权力：

(a) 在保护和促进人权方面寻求相关国际伙伴的协助，包括双边和区域伙伴以及国际组织在内；

¹⁰ CCPR/C/LKA/CO/5, 第 21 段。

¹¹ 人权事务委员会，关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)。

¹² *Singer* 诉加拿大(CCPR/C/51/D/455/1991)。

(b) 以该委员会作为国家人权机构的身份，就本国已成为缔约国的人权条约和公约所赋予本国的义务，向国际组织、委员会、机构、工作组和其他机关提交报告。

4.2 最高法院自行下达的判决，本质上是一种司法行为。鉴于按照 2008 年《宪法》的设想，行政、司法和立法分支之间权力完全分立，政府无法推翻最高法院的判决。不过，可通过针对相关法律颁布修正案，就此类判决予以补救，而颁布修正案系在立法机关的权限范围内。政府借助其百日行动计划提出的上述法案草案一经颁布，将可以解决来文所提出的关切问题。

4.3 缔约国确认本国致力于遵守和履行公约义务，尤其是与基本权利和保护有关的义务，并向人权事务委员会保证，将开展工作确保本国管辖范围内人们的公民权利始终得到保护。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

5. 提交人在 2019 年 6 月 4 日的评论中承认并欢迎缔约国提出法律修正案。但是，上述修正案虽有望防止将来发生侵权情事，但却不能针对过去发生的侵权情事提供有效补救。提交人重申其主张，并请求人权事务委员会采取下列补救措施：

(a) 宣布提交人根据《公约》第十九条享有的权利遭到侵犯；

(b) 宣布提交人表达自由权所遭受的侵犯并不属于《公约》第十九条第三款所规定的任何限制范围内，也并非系依据法律规定；

(c) 宣布指控和准则的表述均不够精确，不足以使人确知何种行为受到严格限制并据以规范个人行为，且赋予最高法院不受约束的酌处权；

(d) 宣布指控和准则本身因并非系追求正当目的而违反《公约》第十九条；

(e) 宣布指控和准则均非为追求正当目的的必要之举；

(f) 宣布指控和准则构成因提交人行使《公约》第十九条所保护的表达权与联合国沟通交流而对其实施的报复；

(g) 吁请缔约国支持所提出的法案，并吁请立法机关通过该法案。

缔约国的进一步意见

6.1 缔约国在 2019 年 9 月 12 日的进一步陈述中告知人权事务委员会该国无意就来文实质问题提交进一步意见，并就上述拟议的第 6/2006 号法(《人权委员会法》)修正案介绍了最新情况。该法案审议工作的初读和辩论阶段已经完成。在提交议会表决前，该法案将经过最后一轮审议。该法案修正案系由来文提交人之一马哈茂德女士提案。修正案的主要特点是含有旨在确保人权委员会委员廉正的规定，包括行为守则以及要求委员们申报其资产的规定。法案还提议赋予人权委员会更广泛的权限，包括通过建立一项赔偿机制来赋予其更广泛的权限。在就该法案进行辩论过程中，讨论了使修正案提案与《巴黎原则》规定的指导原则保持一致的重要意义。

6.2 根据该法案草案第 26 条，人权委员会将有权按照该国已成为缔约国的国际公约与国际人权组织联络并自由交流。这将就最高法院发布的 11 项准则对人权委员会施加的限制提供一个解决方案。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其《议事规则》第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到，缔约国未就来文可否受理提出异议，也未就提交人关于已用尽所有可用的国内补救办法这一具体主张提出异议。委员会还注意到，存在争议的判决系由最高法院下达，而最高法院未提交上诉。据此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议该来文。

7.4 委员会注意到，最高法院的指控和结论系针对作为一个实体的马尔代夫人权委员会。委员会回顾指出，个人只有在其《公约》权利确因可归咎于缔约国的某个行为或不作为而受到影响时，方能主张自己是《任择议定书》第一条意义上的受害者，尽管对该项规定的考虑应有多具体是一个程度问题。¹³ 委员会还回顾其判例，其中指出表达自由权就其本质而言，与人有着不可分割的联系。¹⁴ 委员会注意到，提交人在相关时期是人权委员会委员，而最高法院的判决称人权委员会的委员们表现出了偏见并削弱了人权委员会的信誉。作为委员的提交人被亲身传唤到最高法院，在那里被问及有关报告内容和人权委员会活动的问题。委员会还注意到，严厉的指控、调查结论和准则限制了人权委员会(包括其委员在内)寻求、接收及传播信息和思想的能力，且可能已产生了寒蝉效应，将对委员们在履行其职能时表达专业意见的能力造成限制。委员会回顾指出，在公众辩论涉及国家机关的情况下，《公约》赋予不受限制之表达的权重尤其高。¹⁵ 委员会进一步注意到，提交人是在以国家人权机构成员的身份，引导来自和流向社会其他成员的言论，并试图向其传播有关公共利益问题的信息，包括有关公共机构运转情况的信息。据此，委员会认为，除人权委员会外，提交人实际上也受到了最高法院指控、调查结论及其所发布的准则的切身、直接影响。因此，委员会认为，《任择议定书》第一条不妨碍委员会审查该来文。

7.5 委员会认为，就来文可否受理而言，不存在其他阻碍，因而着手审议实质问题。

¹³ 除其他外，见 Aumeeruddy-Cziffra 诉毛里求斯，第 35/1978 号来文，第 9.2 段。

¹⁴ Singer 诉加拿大(CCPR/C/51/D/455/1991)，第 11.2 段。

¹⁵ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 38 段；Bodrožić 诉塞尔维亚和黑山(CCPR/C/85/D/1180/2003)，第 7.2 段。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了来文。

8.2 委员会需要确定的问题是，最高法院针对人权委员会提出的非法行为指控及其发布的准则是否属于《公约》第十九条第三款的范围。该条款允许对表达自由权施加特定限制，但只能经法律规定施加限制，且只能出于尊重他人的权利和名誉以及保护国家安全、公共秩序、公共健康或公共道德之必要而施加限制。¹⁶在这个问题上，委员会援引其第 34 号一般性意见，其中指出：意见自由和表达自由是个人全面发展不可或缺的条件，对于任何社会均必不可少，是每一个自由而民主之社会的基石。¹⁷对行使上述自由施加任何限制，均必须符合必要性和相称性的严格检验标准。限制只能适用于指定目的，且必须与其所依据的特定需要直接相关。¹⁸委员会还回顾其判例，其中指出应由缔约国证明对提交人根据《公约》第十九条享有的权利施加限制是必要且相称的。¹⁹

8.3 委员会注意到，据最高法院称，人权委员会因在其 2014 年普遍定期审议报告中称马尔代夫司法系统系在最高法院掌控之下而犯下了 20 项非法行为。针对人权委员会的指称包括实施危害国家安全与利益之行为，以及非法以国家名义向外国机构传递信息和报告。最高法院认定，人权委员会违反了《宪法》三项条款以及《司法法》一项条款。上述条款共同规定了最高法院和《宪法》在政府中的至高无上地位。最高法院还要求人权委员会遵守 11 项准则。根据上述准则，除其他外，人权委员会不得破坏和平、安全、秩序以及历史悠久的行为规范。

8.4 委员会注意到，缔约国就所提议通过的法律提供了令人欢迎的信息，但并未说明最高法院因人权委员会批评司法系统而对之施加制裁并损害人权委员会及其委员与相关利益攸关方交流信息之能力，此举何以系经法律规定，何以系为《公约》第十九条第三款所规定的任何正当目的而采取的必要且相称之举。因此，委员会着眼于最高法院的论证。最高法院认为，人权委员会遭指责的陈述是不实和毫无根据的，因而违反了《宪法》和国内法的多项条款。最高法院认为，人权委员会未援引任何官方信息来源来证明上述遭指责陈述。相反，委员会注意到，提交人坚称上述遭指责陈述系基于人权委员会过去与最高法院所打的交道、最高法院发布的一份针对下级法院的通知，以及法官和律师独立性特别报告员的一份报告。委员会指出，就本意见而言，评估人权委员会关于最高法院掌控司法系统之说是否属实不在其职权范围内。

8.5 委员会指出，即便假定最高法院针对人权委员会提出的指称、调查结论和准则均有法律依据，且均系追求正当目的，缔约国仍须证明，为实现上述目的，有必要针对人权委员会开展一项涉及 20 项违反国内法指称并导致提出一套旨在控制其今后运转的 11 项准则的准审判进程。委员会在分析所采取的限制言论措施是否必要时承认，在其所供职机构的权威性和公正性很可能遭受质疑的情况下，可要求公务员在行使表达自由时表现出克制。但是，委员会认为，国家人权机构

¹⁶ Severinets 诉白俄罗斯(CCPR/C/123/D/2230/2012)，第 8.4 段。

¹⁷ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 2 段。

¹⁸ 同上，第 22 段。

¹⁹ 除其他外，见 Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段。

致力于符合《巴黎原则》，其所特有的职能赋予该机构官员以更大的批评公共机构的自由，以期改善国内的人权状况。

8.6 必要性要件蕴含着相称性要素，即对表达自由施加的限制范围必须与限制所要保护的价值相称。²⁰ 委员会在评估非法行为指称与最高法院发布的准则是否相称时回顾指出，自由、民主社会的一项基本要素是，其公民可在《公约》第十九条第三款所限定的范围内批评或是坦率地、公开地评价其政府各部门，而不必担心受到干涉或惩罚。²¹ 绝不可援引《公约》第十九条第三款作为理由压制有关民主原则和人权的任何主张。²²

8.7 在这个问题上，根据《公约》第十九条第三款，委员会考虑到人权委员会作为国家人权机构的特殊处境，也考虑到其因上述处境而必须履行的义务和责任，包括保护表达自由方面的义务和责任。委员会指出，独立的国家人权机构为了履行促进和保护人权的职责，必须拥有本着善意负责任地评论政府遵守人权原则和履行人权义务情况的自由。委员会进一步注意到提出批评的背景和场合，即在一份提交普遍定期审议的书面报告当中。普遍定期审议的目的是通过一项建设性进程改善各国的人权状况，其中包括由各国、国家人权机构、民间社会组织及其他相关利益攸关方提交报告。²³

8.8 委员会认为，最高法院声称人权委员会实施了非法行为，其中包括以与其他国家机关的职能重叠的方式行事，从而削弱了其自身职能。最高法院还要求人权委员会确保其工作不会败坏缔约国的良好声誉，也不会以任何方式破坏马尔代夫公民的团结和同源性。最高法院的准则可被理解为有效地阻止人权委员会就缔约国境内的任何公共或私人人物、团体、机构或组织提出关切。因此，委员会认为，最高法院的指称、调查结论和准则影响到人权委员会就包括政府运转情况以及缔约国境内尊重人权情况在内的具有公共重要性的事务自由表达意见的能力。

8.9 有鉴于此，考虑到遭指责陈述的性质、人权委员会的职能、作出遭指责陈述的建设性背景、针对人权委员会自行提起的司法程序的严重性、非法行为指称和准则的数量之多和范围之广及其对人权委员会今后言论的抑制效应，委员会认为，上述指称、调查结论和准则构成对提交人表达自由的过度限制，因为它们并不是有可能实现保护和平安与安全功能的诸多手段当中最不具侵犯性的手段。²⁴ 据此，委员会认为，最高法院提出的非法行为指称和调查结论及其所发布的准则并不是实现《公约》第十九条第三款所指正当目的的必要之举。

8.10 据此，委员会得出结论认定，最高法院针对马尔代夫人权委员会提出的非法行为指称和调查结论及其所发布的准则构成侵犯提交人根据《公约》第十九条享有的权利。

²⁰ Marques de Morais 诉安哥拉(CCPR/C/83/D/1128/2002)，第 6.8 页。

²¹ Aduayom 等人诉多哥，第 422/1990、第 423/1990 和第 424/1990 号来文，第 7.4 段。

²² 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 23 段。另见 Cacho Ribeiro 诉墨西哥(CCPR/C/123/D/2767/2016)，第 10.7 段。

²³ 见人权理事会第 5/1 号决议和第 17/119 号决定。

²⁴ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 34 段。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十九条的情况。

10. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。委员会认为，本案中，委员会关于诉求实质问题的《意见》构成对所认定侵权情事的充分补救。缔约国有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。

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，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如侵权行为经确定成立，即予以有效补救。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，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。

附件

委员会委员克里斯托夫·海恩斯、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯和安德烈亚斯·齐默尔曼的共同意见(不同意见)

1. 很遗憾，我们无法同意委员会多数委员认定的结论，即本案当中存在提交人根据《公民及政治权利国际公约》第十九条享有的权利遭侵犯情况。最高法院针对马尔代夫人权委员会采取了自行提起诉讼之举，并就涉及表达自由权和批评最高法院本身的情节下达了一项正式判决，其行事方式无疑会招致合理诟病，但尽管如此，委员会所掌握的事实并未表明提交人个人因而蒙受了损害。我们认为，正因如此，不能按照《任择议定书》第一条所规定的受理申诉所须要件，将提交人视为“受害者”。或者，如若受理本案，则我们认为，提交人未能证明其表达自由权遭到侵犯。

2. 无可争议的是，法人不具备就《公约》所保护之权利向委员会提出申诉的法律地位。《任择议定书》就提交人向委员会提交个人申诉规定了一个受害者要件(第一和第二条)。因此，委员会在审议侵权主张是否有法律依据前，必须确信所指称的侵权情事对提交人个人造成了不利的切身后果。¹

3. 马尔代夫人权委员会系法人机构，因而不具备向委员会提交案件的地位。即使案件系以委员个人名义正式提交，委员会也必须努力“揭开面纱”，看看真正的受害者是否其实是人权委员会。倘若是，则申诉不应被视为涉及提交人个人而可予受理。²

4. 接下来，另一个需要考虑的问题是，提交人是否蒙受了程度可使之被视为受害者的个人损害。尽管完全可以想当然地认为提交人会——理所当然地——因最高法院的举动而感到非常沮丧，且感到其职业能力确实受到限制，但委员会所掌握的事实并不能证明其个人受到了最高法院判决的影响。

5. 首先，必须强调的是，最高法院自行提起的诉讼不能被视为刑事案件，该案并不附带刑事制裁。此外，虽说最高法院下达了一项“命令”，但未提供任何证据证明不遵守该命令可能给人权委员会或提交人带来任何后果——例如，因藐视法庭而施以惩处。

6. 提交人起草了报告并将其提交，以供人权理事会对马尔代夫进行第二轮普遍定期审议时审议。上述行为并非以其个人身份实施，而是以其官方身份实施。他们被传唤去最高法院出庭，也是以马尔代夫人权委员会官员身份。最高法院的命令和准则直接适用于人权委员会，而非提交人个人。此外，继最高法院下达判决后，人权委员会及其委员们似乎仍在继续开展工作，势头未减。至少，提交人未向委员会提供任何继最高法院判决后遭报复或恐吓的实例。所以说，委员会所掌握的证据并不能证明最高法院对提交人以个人身份确切表达其作为人权委员会委员个体所要表达之意见设置了任何障碍。

¹ Andersen 诉丹麦(CCPR/C/99/D/1868/2009)，第 6.4 至第 6.5 页。

² S.M. 诉巴巴多斯，第 502/1992 号来文，第 3 页。

7. 不过，可以探讨的是，提交人表达个人意见的能力是否受到了程度可使之被视为受害者的间接影响。可以想见，当其作为委员所开展的工作与其个人表达如此紧密地交织在一起，以至于对人权委员会施加的限制会对其个人表达产生足够深远之影响，从而可确立其受害者身份时，即可能发生上述情况。同样，很难找到证据，至少是很难找到提交人提出的证据，来证明本案当中发生了上述情况，从而证实此类主张。

8. 举例来说，未提出主张称人权委员会面临着预算被削减的风险，或是人权委员会会被阻止继续与国际机构打交道，或是采取了其他类似的会对提交人产生重大后果的举措，即使假定此类举措会妨害提交人的个人权利。至于说最高法院发布的准则，虽然成问题，但应当指出的是，上述准则措辞很笼统，例如：人权委员会必须遵循马尔代夫的《宪法》和法律；必须基于事实得出结论；不得持有偏见；必须维护法治(第 2.9 段)。虽说这显然构成对任何国家人权机构的工作进行的不必要干预，会敲响警钟——例如在《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)之下敲响警钟，但这并不意味着提交人本人以个人身份被认定为《任择议定书》所指的受害者。³

9. 即便要将本案视为可予受理，上文所概述的同一些问题也会影响到提交人的权利是否遭到侵犯的问题。显然，人权委员会委员们拥有表达自由权，但若认定发生违反《公约》情事，委员会必须确信上述权利遭到了不当限制。出于上文所概述的同样原因，我们认为提交人的表达自由权其实并未遭到侵犯，因而并不产生限制是否合理的问题。

10. 有鉴于上述，我们认为本案本不应受理，若要受理，则提交人根据《公约》第十九条享有的权利并未遭到侵犯。

³ 提交人(第 3.3 段)以及多数委员(脚注 15)援引委员会在 *Singer 诉加拿大*(CCPR/C/51/D 455/1991)一案中的意见，以支持关于本案必须受理的立场。但是，*Singer 诉加拿大*一案中的事实与本案中的事实存在实质上的不同。*Singer* 一案涉及到禁止提交人以企业所有人和个人身份使用其语言为自己的企业做广告，造成明显的财务后果和个人后果。可见，其个人身份和职业身份是密不可分的。