

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
18 May 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 2692/
2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Aleksandr Burakov(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:	2015 年 6 月 27 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2015 年 12 月 1 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 3 月 25 日
事由:	传递信息的自由; 对大众媒体产品的生产和分发处以罚款
程序性问题:	申诉事项的证实程度
实质性问题:	表达自由
《公约》条款:	第二条第二款和第三款、以及第十九条
《任择议定书》条款:	第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Aleksandr Burakov, 白俄罗斯国民, 生于 1974 年。他说缔约国侵犯了他在与《公约》第二条第二款和第三款一并解读的《公约》第十九条第二款之下的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

* 委员会第一百三十一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈吉布·埃尔·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰女士、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、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖、根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 提交人是一名自由职业记者，他的大众媒体产品定期由德国国际广播公司“德国之声”的俄语部发表。2014年8月25日，提交人的一篇文章题为“走私者之路：俄罗斯的制裁是否适用于边境地区？”，发表在“德国之声”的网站上。

2.2 2014年9月30日，警方起草了一份关于提交人一桩违反《白俄罗斯行政犯罪法》第22.9(2)条事项的报告，该条涉及非法生产和分发大众媒体产品。

2.3 2014年10月8日，莫吉廖夫市列宁区法院认定提交人违反了大众媒体法，对他处以600万白俄罗斯卢布的罚款。¹法院认定，提交人提供了一种媒体产品，刊登在“德国之声”网站上。提交人作为外国记者行事，应先寻求外交部的资格认证。他没有这样做，违反《大众媒体法》第35(4)条，该条禁止外国大众媒体未经资格认证的新闻活动。

2.4 提交人于某日向莫吉廖夫地区法院提出上诉，该法院于2014年11月20日驳回了申诉。

2.5 提交人在监督复审程序之下向莫吉廖夫地区法院院长和最高法院院长提出的上诉分别于2015年3月10日和5月14日被驳回。

2.6 提交人没有向总检察长办公室寻求启动监督复审程序，他说这种复审被认为不是有效的补救办法。

申诉

3.1 提交人说，国内法院未能确定对他接受和传递信息的权利施加的限制是否确属为实现《公约》第十九条所列目的之一所必需。

3.2 提交人说，他在与《公约》第二条第二款和第三款一并解读的第十九条之下的权利受到侵犯，因为白俄罗斯当局和国内法院未能证明，认定他违反媒体法并对通过互联网网站发表文章处以罚款确属为保护国家安全或公共秩序、公共健康或道德或尊重他人权利所必需。

3.3 提交人请委员会建议缔约国设法使关于大众媒体的法律条款符合《公约》规定的国际义务。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在2016年2月4日的普通照会中指出，2014年10月8日，莫吉廖夫市列宁区法院认定提交人违反《行政违法法》第22.9(2)条，并就非法生产和传播大众媒体产品处以罚款。

4.2 2014年11月20日，莫吉廖夫地区法院确认了该决定的合法性和相关性。2015年3月10日和5月14日，莫吉廖夫地区法院院长和白俄罗斯最高法院院长分别驳回了提交人的进一步监督上诉。

4.3 故此，提交人如《公约》第十四条所载由依法设立的合格、独立和公正的法庭进行公平和公开审理的权利得到了充分保障。

¹ 按法院判决当天比价约合560美元。

4.4 缔约国认为，提交人在《公约》第十九条第二款之下的表达自由权没有受到侵犯。缔约国的结论是，白俄罗斯规范大众媒体记者资格认证程序的立法不能被视为对《公约》第十九条第三款之下权利的限制。

提交人对缔约国意见的评论

5. 2016年2月23日，提交人重申他的主张，即他寻求、接收和传递信息的权利受到侵犯，因为当局未能证明对他的权利施加的限制确属为实现《公约》第十九条所列目的之一所必需。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

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

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

6.3 委员会注意到，提交人说已经用尽国内补救办法，而缔约国也没有从这些理由的角度质疑来文的可受理性。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审查本案。

6.4 委员会注意到提交人说缔约国侵犯了他在与《公约》第二条第二款一并解读的第十九条之下的权利。委员会重申，在与《公约》其他条款一并解读提交的《任择议定书》之下的来文中，不能援引第二条提出某项诉求，除非缔约国未能遵守第二条之下的义务是导致明确违反《公约》从而对所称受害人造成直接影响的近因。² 然而，委员会注意到，由于缔约国现行法律的解释和适用，提交人的申诉已经引起了第十九条下的问题，委员会认为，审查缔约国是否也违反了与《公约》第十九条一并解读的第二条第二款之下的一般义务，不同于审查提交人在第十九条下的权利受侵犯问题。因此，委员会认为提交人在这方面的申诉不符合《公约》第二条，并宣布根据《任择议定书》第三条，来文的这一部分不可受理。

6.5 委员会还注意到提交人在与《公约》第二条第三款一并解读的第十九条之下提出的申诉。在档案中没有任何进一步相关资料的情况下，委员会认为提交人未能为受理目的充分证实其申诉。因此，根据《任择议定书》第二条，它宣布来文的这一部分不可受理。

6.6 委员会最后指出，提交人提交的申诉提出了《公约》第十九条第二款下的问题。它认为这些申诉证据充足，可以受理，并着手审议案情。

² Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2724/2016)，第6.4段；Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第6.4段；以及 Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/3067/2017)，第6.6段。

审议案情

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，参照各方提交的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人说，法院未能确定对其言论自由权的限制属于《公约》第十九条第三款允许的限制之一，因此侵犯了他在《公约》第十九条第二款之下的权利。

7.3 在这方面，委员会回顾其关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出，除其他外，这些自由是人的全面发展不可或缺的条件，对任何社会都至关重要，是每个自由和民主社会的基石。³ 委员会注意到，《公约》第十九条第三款允许对表达自由有所限制，包括传递信息和思想的自由，但仅限于法律规定的范围，而且必须是(a) 尊重他人的权利和名誉，或(b) 保护国家安全或公共秩序，或公共健康或道德所必需的。它认为，对行使《公约》第十九条第二款之下的权利的任何限制不得具有过分宽泛的性质——也就是说，它必须是可能实现相关保护功能的诸种手段中侵犯性最小的一个，与所要保护的利益相称，⁴ 符合必要性和相称性的严格标准，并与它们所依据的具体需要直接相关。⁵ 相称原则不仅必须在制定限制的法律中得到尊重，而且在行政和司法当局适用法律时也必须得到尊重。⁶ 当缔约国援引限制表达自由的正当理由时，它必须以具体和个性化的方式证明对第十九条第三款所列任何理由的威胁的确切性质导致它限制言论自由，以及所采取的具体行动的必要性 and 相称性，特别是通过在表达和威胁之间建立直接和紧密关联。⁷ 委员会回顾，因此，应由缔约国证明对提交人在《公约》第十九条之下的权利的限制是必要和相称的。⁸

7.4 委员会注意到，提交人因在德国国际广播公司“德国之声”的俄语频道发表一篇文章而受到制裁。莫吉廖夫列宁区法院以提交人违反《大众媒体法》规定非法生产和分发大众媒体产品为由处以罚款。委员会还注意到，缔约国和国内法院都没有提供任何解释，说明为了《公约》第十九条第三款规定的目的，这种限制何以是如何合理，以及所施加的、即使是基于法律的处罚——此处即行政罚款，是否确属必要、相称，是否符合该条款所列的任何正当目的。委员会认为，必要性的要求意味着有一个相称性的要素，即对表达自由施加的限制范围必须与限制所保护的价值观相称。⁹

7.5 有鉴于此，并鉴于缔约国没有任何解释，而档案中也没有任何进一步相关资料，委员会得出结论认为，提交人在第十九条第二款之下的权利受到了侵犯。

³ 人权事务委员会，关于见解和表达自由的第 34 号一般性意见(2011)，第 2 段。

⁴ 同上，第 34 段。

⁵ 同上，第 22 段。另见其他，如 *Turchenyak* 等诉白俄罗斯(CCPR/C/108/D/1948/2010)，第 7.7 段。

⁶ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011)，第 34 段。

⁷ 同上，第 35-36 段。

⁸ *Androsenko* 诉白俄罗斯(CCPR/C/116/D/2092/2011)，第 7.3 段。

⁹ *Marques de Morais* 诉安哥拉(CCPR/C/83/D/1128/2002)，第 6.8 段。

8. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款行事，认为所掌握的事实表明缔约国违反了《公约》第十九条第二款。

9. 根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这要求它向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供足够的赔偿，并采取适当步骤偿还提交人的任何费用，包括偿还罚款和与所涉案件有关的法庭费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止以后发生类似的侵权行为，特别是审查其国家立法及其执行情况，使之符合采取措施落实第十九条所承认的权利的义务。

10. 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，缔约国已承允确保所有境内受其管辖之人一律享受《公约》所确认之权利，并在确定发生侵权行为时提供有效、可强制执行的补救办法，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》，并以缔约国官方语文广为散发。
