

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
16 January 2023  
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 2860/2016 号来文的意见\* \*\*

来文提交人:	Yury Belsky (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:	2016 年 2 月 5 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 2016 年 11 月 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 7 月 8 日
事由:	对违反举办公共活动的既定程序的行为处以罚款
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	集会自由
《公约》条款:	第十四条第一款和第二十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Yury Belenky, 系白俄罗斯国民, 1960 年出生。提交人称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第二十一条享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对缔约国生效。提交人无律师代理。

\* 委员会第一百三十五届会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 27 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、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、科鲍娅·查姆贾·帕查、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。



## 提交人陈述的事实

2.1 提交人是保守基督教党副党首。保守基督教党分别于 2014 年 10 月 9 日和 14 日请明斯克市行政委员会和明斯克州行政委员会批准在明斯克市和明斯克州举行示威和集会，参加者在 5,000 人之内。两项活动都计划于 2014 年 11 月 2 日举行，当天是先人祭，是纪念逝者的日子，是白俄罗斯古老的基督教节日。2014 年 10 月 17 日，保守基督教党请明斯克市行政委员会批准另一项公共活动，该活动是一次示威，计划于 2014 年 11 月 9 日在明斯克举行，也是先人祭的活动，参加者在 500 人以内。提交人受保守基督教党任命，担任这些活动的组织者之一。

2.2 根据明斯克市行政委员会 2014 年 10 月 23 日和 31 日的决定以及明斯克州行政委员会 2014 年 10 月 24 日的决定，这三项公共活动均获批准。这些决定规定，活动组织者有义务就确保活动期间公共秩序的相关问题及时与内务部相关单位进行协调，并根据《群众活动法》的相关规定，支付各单位在活动期间确保公共秩序的服务。提交人称，这些决定没有说明与确保公共秩序的有关机关签订合同的程序；他以为公共活动在没有任何此类合同的情况下得到了批准，因此没有采取措施进行协调以订立合同。

2.3 2014 年 10 月 27 日，提交人参加了一次会议，出席会议的有明斯克市行政委员会、内务部明斯克主办事处和检察官办公室的代表，会上讨论了所计划活动的细节，如公共安全措施、路线、海报的使用等。此外，在 2014 年 11 月 9 日的示威之前，提交人和内务部明斯克主办事处的一名代表还口头讨论了示威期间的公共安全措施。

2.4 公共活动按计划于 2014 年 11 月 2 日和 9 日和平举行。

2.5 活动之后某日，保守基督教党请内务部明斯克主办事处提供必要信息，说明如何支付活动期间提供的公共安全服务。该办事处在 2014 年 11 月 28 日的信函中答复称，由于活动组织者没有与服务提供方签订相关合同，因此无法开具支付服务费用的发票。

2.6 某日，提交人被指控违反了举办公众活动的既定程序，因为他没有就活动期间提供公共安全服务的事宜与内务部有关单位进行协调，没有签署合同，也没有支付服务费用，根据《行政犯罪法》第 23.34(2)条，这是一项行政犯罪。对提交人提起了三项单独的行政诉讼。

2.7 2014 年 11 月 17 日和 28 日以及 12 月 24 日，明斯克 Pervomaysky 和 Leninsky 区法院以及明斯克区法院分别审查了指控，并认定活动组织者没有与内务部有关单位就活动期间的公共安全服务签订合同，也没有为这些服务付款。因此，根据《行政犯罪法》第 23.34(2)条，法院判定提交人犯有行政罪行，令他支付三笔金额分别为 300 万、450 万和 375 万白俄罗斯卢布的行政罚款。<sup>1</sup>

2.8 提交人在三套不同的撤销原判上诉程序中对全部三项行政定罪提出了上诉。根据明斯克市法院 2014 年 12 月 23 日和 2015 年 2 月 10 日的裁决(分别事关 2014 年 11 月 2 日和 9 日在明斯克市举行的公共活动)以及明斯克州法院 2015 年 2 月 17 日的裁决(事关 2014 年 11 月 2 日在明斯克州举行的公共活动)，提交人的上诉被驳回，理由是没有根据。

<sup>1</sup> 总计约相当于当时的 840 欧元。

2.9 提交人根据明斯克市法院的监督复审程序，对明斯克 Pervomaysky 区法院 2014 年 11 月 17 日的裁决和与之相应的明斯克市法院 2014 年 12 月 23 日的上诉裁决提出了进一步上诉。2015 年 3 月 20 日，明斯克市法院院长以无根据为由驳回了监督复审上诉。2015 年 7 月 14 日，提交人向最高法院院长提出了进一步监督复审上诉。关于该上诉未收到任何资料。

2.10 提交人称，他已用尽可用的国内救济办法。

## 申诉

3.1 提交人首先声称，缔约国对他实施行政处罚的做法侵犯了他根据《公约》第二十一条享有的权利。提交人提及欧洲安全与合作组织(欧安组织)《和平集会自由准则》，<sup>2</sup> 认为国内立法要求支付服务费以确保公共活动期间的公共安全对于此类活动的组织者而言负担过重，这一负担应由缔约国承担，因为缔约国负有确保实现和平集会权的积极义务。他还认为，所实施的惩处具有恐吓作用，阻碍组织者今后举办类似活动。国内法院缺乏独立性和公正性，在他的案件中仅根据国内立法的相关条款作出裁决，无视关于集会自由权的国际标准。

3.2 提交人请委员会认定他根据《公约》第二十一条享有的权利受到侵犯，并请委员会敦促缔约国恢复他的和平集会权并向他提供适当赔偿。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4. 缔约国在 2017 年 1 月 23 日的普通照会中提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，应宣布提交人的来文不可受理，因为提交人没有根据监督复审程序就其案件的裁决向最高法院院长或副院长提出上诉，因此他没有用尽所有可用的国内补救办法。

## 提交人对缔约国意见的评论

5. 提交人于 2017 年 4 月 4 日提交了评论。提交人称，监督复审程序并不构成必须用尽的有效国内补救办法，同时指出，监督复审程序之下的上诉中，裁决是在当事方缺席的情况下作出的，上诉结果完全取决于法官的酌处权。提交人还认为，鉴于缔约国没有独立的司法机构，以及缔约国滥用行政权控制司法机构的情况，并考虑到当前缔约国内的政治现实，本案中，他并无任何有效的国内补救办法。提交人请委员会认定来文可予受理，并认定存在侵犯他根据《公约》第十四条第一款<sup>3</sup> 和第二十一条享有的权利的情况。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的补充意见

6. 缔约国在 2018 年 10 月 29 日的普通照会中提交了关于可否受理和实质问题的进一步意见，其中缔约国重申，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为他没有根据监督复审程序就其案件的裁决向最高法院院长提出上诉。

<sup>2</sup> Second edition (OSCE, Warsaw and Strasbourg, 2010).

<sup>3</sup> 首次提交委员会的来文没有要求认定提交人根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到侵犯。

## 提交人对缔约国补充意见的评论

7. 2020年2月24日，提交人重申其立场称，根据监督复审程序提出的上诉不构成有效补救。鉴于关于这一事由的既定判例法，本案中，他决定不继续用尽这一补救办法。他补充称，缔约国不存在适用和平集会自由方面的国际标准的做法，国内法院在裁决与这一事由相关的案件时遵循国内立法的规定，这极大地限制了对平集会自由权的保障。

## 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。

8.2 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。

8.3 委员会注意到，缔约国称，提交人没有要求最高法院院长或副院长对其案件中受到质疑的裁决进行监督复审。委员会还注意到，提交人认为，监督复审是特殊的复审程序，不构成应当用尽的有效补救办法。对此，委员会回顾其判例：就已经生效并取决于法官酌处权的法院裁决向法院院长提出监督复审理求是一种特殊的补救办法，缔约国必须表明，在本案情况下，这种请求会提供有效补救的合理前景。<sup>4</sup> 委员会还注意到，提交人认为，他确实根据监督复审程序向明斯克市法院和最高法院提出了上诉，但未成功。此外，委员会注意到，缔约国没有提供任何资料或论据以证明监督复审在本案情况下是有效的国内补救办法。在缔约国没有就本案作出进一步解释的情况下，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来文。

8.4 委员会进一步注意到，提交人声称他根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到侵犯，因为国内法院并非独立且公正，其裁决受到行政机构的影响。然而，由于卷宗中没有这方面的任何其他相关资料，委员会认为，就可否受理而言，提交人未能充分证实这项主张。因此，委员会的结论是，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

8.5 最后，委员会注意到提交人根据《公约》第二十一条提出的其余申诉，认为这些申诉就可否受理而言证据充分，并着手审议实质问题。

### 审议实质问题

9.1 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本来文。

9.2 委员会注意到，提交人声称，他没有为活动期间提供公共安全服务的事宜与国内相关机关签订合同，也没有支付这些服务的费用，导致他由于违反举办公共活动的既定程序而受到惩处，因此他享有的受到《公约》第二十一条保障的集会自由权受到了侵犯。因此委员会需处理的问题是确定对提交人实施的制裁是否构成侵犯他根据《公约》第二十一条享有的权利。

<sup>4</sup> Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第8.3段；Schumilin 诉白俄罗斯(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第8.3段。

9.3 委员会在关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)中表示,《公约》第二十一条所保障的和平集会权是一项基本人权,对于公开表达个人的观点和意见至关重要,在民主社会中不可或缺。《公约》第二十一条保护和和平集会,无论集会在哪里举行:在室外、室内和网上;在公共和私人空间;或者上述地点的组合。这种集会可有多种形式,包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。不论是在固定地点集会,例如抗议,还是移动集会,例如游行或列队行进,都受到第二十一条的保护。<sup>5</sup> 对和平集会的权利不得加以限制,除非限制:(a) 为依法施加;(b) 为民主社会维护国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要。如果缔约国实行限制的目的是兼顾个人的集会权与上述普遍关注的利益,则应当着眼于促进这一权利,而非加诸不必要或不相称的限制。<sup>6</sup> 要求参与者或组织者安排或分摊与和平集会有关的警务或安保、医疗援助或清洁、或其他公共服务的费用,通常不符合第二十一条的规定。<sup>7</sup> 缔约国有义务说明对《公约》第二十一条保护的權利施加限制的理由。<sup>8</sup>

9.4 委员会指出,本案与其他一些起诉缔约国的事关《公约》第二十一条之下的和平集会权的案件有所不同,其他案件中,对权利的限制或是涉及主责机关不批准举办公共活动,或是涉及以参与未经许可的公共活动为由予以惩处,而本案中,提交人组织的公共活动得到了国内机关的批准并按计划举行。然而,提交人随后被判处大额行政罚款,因为他未能按照国内法的要求,就活动期间提供公共安全服务的事宜与国内有关机关签订合同并支付此类服务的费用。因此,委员会必须审议的是,在本案情况下,对提交人实施的行政处罚是否构成民主社会所必需的限制,以及根据《公约》第二十一条第二句所列任一标准,这些限制是否合理。委员会注意到,根据卷宗中的现有资料,计划的三次活动全部以和平方式举行;组织者和国内机关在 2014 年 10 月 27 日的一次会议上详细讨论了活动的安全措施,此外,在活动之前还于 2014 年 11 月 9 日讨论了安全措施。委员会指出,活动组织者没有按要求签订公共安全服务合同并支付服务费用,可以确定在形式上违反了《群众活动法》规定的公共活动举办程序,国内法院仅凭这一点,根据《行政犯罪法》第 23.34(2)条认定提交人犯有行政罪行。在这方面,不论是国内法院,还是缔约国在随后对本案提出意见时,都没有提供任何理由或解释,以说明考虑到本案的具体情况,就《公约》第二十一条规定的合法目标之一而言(即维护国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由),对提交人实施的惩处是必要且相称的。委员会回顾,委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中表达的立场是,要求公共活动的参与者或组织者安排或分摊警务或安保费用一般不符合《公约》第二十一条,<sup>9</sup> 委员会认为,由于提交人未遵守国内法规定的此类要求而对提交人实施重大行政处罚,并且国内机关和法院没有就此出具任何理由,这种做法构成限制提交人的和平集会权,虽有法律依据,但在民主社会中并非必要。鉴于缔约国没有对此作出任何进一步解释,委员会的结论是,缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十一条享有的权利。

<sup>5</sup> 关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年),第 6 段。

<sup>6</sup> 同上,第 36 段。

<sup>7</sup> 同上,第 64 段。

<sup>8</sup> Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010),第 8.4 段。

<sup>9</sup> 见一般性意见第 64 段。

10. 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侵犯提交人根据《公约》第二十一条享有的权利的情况。

11. 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。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当赔偿，包括退还所处罚款并支付产生的任何法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会指出，委员会曾在以往一些来文中处理过有关缔约国相同法律和做法的类似案件，因此，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应修订其关于公共活动的规范框架，以确保可在缔约国可充分享有《公约》第二十一条规定的权利。

12. 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，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。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。

---