

公民及政治权利  
国际公约Distr.: General  
17 November 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  
2695/2015 号来文的意见\* \*\*

来文提交人:	Valentin Borovik(由律师 Dina Shavtsova 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	白俄罗斯
来文日期:	2011 年 3 月 29 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 2 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:	宗教自由
程序性问题:	用尽当地救济
实质性问题:	宗教自由
《公约》条款:	第十八条第一和第三款
《任择议定书》条款:	第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Valentin Borovik, 系白俄罗斯国民, 生于 1961 年 5 月 7 日。他称缔约国侵犯了他根据《公约》第十八条第一和第三款享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人由律师代理。

\* 委员会第一三一届会议(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议: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法·阿什拉夫·莫哈拉姆·巴西姆·亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎·马久巴·海巴·古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰·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 提交人是白俄罗斯莫斯特镇的一个小型基督教使徒教会的领导人，该教派的成员不足 20 人。白俄罗斯有几个使徒教会，其中一些已登记为法律实体。提交人所在的教会每周定期聚会两次，进行祈祷、学习经文和举行仪式。提交人作为领袖，负责组织布道、礼拜和举行仪式。由于规模较小，该教会不需要租用房产、雇用人员或进行其他与法人地位相关的活动。因此，教徒一直行使集体信奉宗教的权利，并未成立法律实体。

2.2 2008 年 3 月 16 日，该教会的 13 名成员在其中一名成员家中聚会，进行星期日礼拜。礼拜仪式被几个国家机关的工作人员打断，他们要求核实该教会的行为是否遵守《良心自由和宗教组织法》。由于该教会没有按照法律的要求正式登记为法律实体，提交人作为该教会领导人被指控犯有《行政违法法》第 9.9(1)条规定的行政违法行为(组织未经授权的宗教活动)。指控文件显示，礼拜仪式上有三名儿童。

2.3 2008 年 4 月 28 日，格罗德诺州莫斯科夫斯基区法院根据《行政违法法》第 9.9(1)条判定提交人在未经国家登记的情况下成立和领导宗教组织，构成违法行为；<sup>1</sup> 法院还对他处以 14 万白俄罗斯卢布罚款。<sup>2</sup> 区法院特别认为，提交人曾被告知有义务对该组织进行登记，但在没有登记的情况下继续组织礼拜和仪式。提交人向格罗德诺州法院提出上诉，日期不详。

2.4 2008 年 5 月 22 日，格罗德诺州法院推翻了一审法院的判决，将案件发回同一法院重审，认为区法院的裁决没有对提交人构成违法作出合理的结论，也没有对儿童参加礼拜仪式的情况进行评估。

2.5 2008 年 6 月 9 日，格罗德诺州莫斯科夫斯基区法院确认了初审裁定，并将罚款提高到 31.5 万白俄罗斯卢布。<sup>3</sup> 法院驳回了提交人提出的该教会不是宗教组织的说法，理由是教会具有宗教团体的所有特征，其成员崇拜某一特定信仰、组织礼拜活动并教育追随者。区法院认定，《良心自由和宗教组织法》第 14 条只允许成立和登记拥有 20 名以上成员的宗教团体。<sup>4</sup> 区法院进一步论述称，提交人的教会目前成员不到 20 名成人，其成立违法，而且未经登记一直在非法运作。

2.6 提交人向格罗德诺州法院提出上诉，日期不详。他不同意区法院的裁定，即必须登记为宗教组织才能行使与他人集体表明宗教信仰的权利。他还称，不到 20 人的团体会被剥夺这一权利以及登记为宗教团体的机会，因为《良心自由和宗教组织法》要求至少有 20 人才能登记。提交人坚持认为，区法院的裁决和法

<sup>1</sup> 在提交人的来文提交给委员会时，《行政违法法》第 9.9(1)条内容如下(非正式译文)：

“成立或领导宗教组织但未按既定程序登记，或宗教组织开展活动不符合其章程的，可处以四至十个基本工资单位的罚款。”

按照 2009 年 12 月 28 日第 98-3 号法的修正，第 9.9(1)条内容如下(非正式译文)：

“宗教组织不依照其登记章程从事活动的，可处以四至十个基本工资单位的罚款”。

<sup>2</sup> 事发时约合 45 欧元。

<sup>3</sup> 事发时约合 100 欧元。

<sup>4</sup> 《良心自由和宗教组织法》第 14 条的条文见：<https://www.legislationline.org/documents/id/6401>。

院适用法律的方式违反了《宪法》第 23 条和第 31 条。他援引《公约》第十八条第三款辩称，享有与他人集体表明宗教信仰的权利，不得以必须登记宗教组织为条件，这样做构成限制宗教和信仰自由权的行为。提交人还援引欧洲安全与合作组织(欧安组织)《宗教或信仰立法审查指南》(2004 年)提出，不应强制要求宗教组织登记，相关个人和团体如有意愿，应可自由信奉宗教而无需登记。他还辩称，根据《宪法》第 8 条和《良心自由和宗教组织法》第 40 条，国际条约优先于国内法。由于《宪法》和《公约》都没有对集体礼拜作出限制，也没有要求强制登记法律实体，才能行使与他人集体表明宗教信仰的权利，因此，不应将建立和领导未向国家登记的宗教组织定为《行政违法法》第 9.9(1)条规定的违法行为。

2.7 2008 年 6 月 26 日，格罗德诺州法院再次确认了区法院的裁决，驳回了提交人的上诉。州法院认定，区法院根据《行政违法法》第 9.9(1)条认定提交人违法的结论是正确的，因为提交人建立和领导宗教团体且未向国家登记，违反了《良心自由和宗教组织法》第 14 条。

2.8 2008 年 12 月 25 日，提交人向最高法院提交了监督审查请求，但于 2009 年 3 月 2 日被驳回。法院判决后被强制执行，具体日期不详，提交人支付了 31.5 万白俄罗斯卢布的罚款。

2.9 提交人在提交委员会的来文中指出，各审法院都认定他实施了行政违法行为。就《良心自由和宗教组织法》第 13 条和第 14 条，法院确认，该教会具有宗教组织的所有特征，因此必须作为法律实体进行强制国家登记。因此，提交人作为未登记的宗教团体领袖开展活动构成行政违法。法院无视提交人提到的白俄罗斯《宪法》第 31 条、《公约》第十八条以及欧安组织《宗教或信仰立法审查指南》的内容，该准则建议个人如有意愿，应可自由信奉宗教而无需登记。法院没有澄清如何依法登记成员少于 20 人的宗教团体，也没有澄清该团体需要多少成年成员才能登记。

2.10 提交人说他已用尽所有可用的国内补救办法。

## 申诉

3.1 提交人称，他根据第十八条第一款和第三款享有的宗教和信仰自由权受到缔约国的侵犯，因为缔约国不允许他在未登记宗教组织的情况下与教会其他成员共同信奉宗教。因此，提交人与他人共同信奉宗教的权利受到过度限制。提交人还说，只有成员超过 20 人的宗教组织才能根据《良心自由和宗教组织法》申请登记，而他的教会在事件发生时只有 13 名成员。

3.2 提交人提及人权事务委员会第 22(1993)号一般性意见第 8 段强调，施加的限制必须以法律作出规定，其实施方式不得损害第十八条中所保证的权利；不得以第十八条第三款未规定之理由实行限制；施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关或者相称。此外，根据欧安组织《宗教或信仰立法审查指南》，宗教组织登记本身不应是强制性的，个人和团体如有意愿，可以自由信奉宗教而无需登记。根据前宗教和信仰自由问题特别报告员 2010 年关于

消除一切形式的宗教不容忍现象的报告第 22 和 23 段，<sup>5</sup> 登记并不构成信奉宗教或信仰的先决条件，不能或不愿登记的人仍应能够单独和集体表明宗教或信仰。

3.3 但是，根据《良心自由和宗教组织法》第 13、14 和第 16 条，包括宗教团体在内的所有宗教组织都必须向国家登记。因此，个人如组成具有该法第 13 条所指宗教组织所有特征的团体，只有在登记为法律实体后才有权与他人集体表明宗教信仰。未经国家授权从事宗教活动的，应承担《行政违法法》第 9.9(1)条规定的行政责任，或承担《刑法》193.1 条规定的刑事责任。此外，由于《行政违法法》2010 年进行了修正，未经授权开展宗教活动的行政责任被取消，现在只适用刑事责任。

3.4 因此，提交人称，他与他人集体表明宗教的权利受到了限制。鉴于参加和领导宗教组织但不向国家登记可能产生刑事责任，该国施加的限制对他与他人集体表明宗教的权利构成了过度干涉。此外，缔约国虽然规定了这种限制，但没有在立法中解释这一限制属于《公约》第十八条第三款所列的何种目。因此，不能认定这一限制有合理理由。此外，宗教团体无论是否注册，都与保护公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由无关。因此，强制宗教组织向国家登记并规定未经登记开展活动应承担的责任，是对宗教和信仰自由的不可接受和不成比例的干涉。

3.5 提交人请求委员会认定本案存在违反《公约》第十八条第一和第三款的行为，并建议缔约国为违反行为提供赔偿，保障享有宗教和信仰自由，并偿还对他所受的罚款。

#### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4. 缔约国在 2016 年 2 月 10 日的普通照会中提出了关于提交人申诉可否受理和案情实质的意见。缔约国回顾了国内法院的审理情况。关于提交人向最高法院提出的监督复审上诉，缔约国认为，上诉于 2009 年 3 月 9 日被驳回，理由是他提出的良心自由权受到侵犯的指称没有事实根据。提交人没有向总检察长办公室提交司法监督审查请求。提交人根据《公约》第十四条享有的由依法设立的合格、独立和公正的法庭进行公平公开审理的权利得到了保障。缔约国禁止在国内以未经正式登记的政党、公共社团、宗教组织或基金会的名义开展活动。提交人根据《公约》第十八条第一款享有的宗教自由权没有受到侵犯。《良心自由和宗教组织法》规定的成立和运作宗教组织的程序保证和保障良心和信仰自由权，不能将之视为对该权利的限制。

#### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2018 年 7 月 18 日，提交人提出，缔约国没有回应他的申诉，即《良心自由和宗教组织法》规定的宗教组织强制登记程序及其严格的登记要求限制了他的宗教自由权，缔约国辩称该国禁止以未登记的宗教组织名义开展活动，但缔约国省略了 2005 年生效的《刑法》193.1 条就此规定的刑事责任。这表明未登记的宗教团体面临压力，处于不断受到迫害的威胁之下。

<sup>5</sup> A/65/207.

5.2 提交人认为，他的教会认同基督教使徒信仰。他们继续定期聚会、学习圣经、做祷告、进行讨论、举行仪式，并且偶尔做慈善工作。不过，由于该教会规模细小，他们仍然不能将教会登记为宗教团体，因为法律规定最少要有 20 名成员才能登记。

5.3 提交人承认，根据《良心自由和宗教组织法》，他的教会具有宗教组织的所有特征。因此，有充分理由相信他和其他教会成员面临刑事责任。对刑事责任的恐惧确凿无疑，因为曾经有官方对类似情况的信徒发出警告并对他们提起刑事诉讼的案例。

5.4 提交人提到了拟议的立法修正，目的是废除《刑法》193.1 条，代之以行政责任，根据《行政违法法》第 23.88 条处以最高 500 欧元的罚款。这方面的法案草案已经一读通过。因此，对宗教组织活动的限制以及与他人集体信奉宗教的权利这一问题仍未解决。

5.5 因此，提交人驳斥了缔约国的说法，即他的宗教自由权没有受到侵犯，成立和运营宗教组织的现行政程序保证和保障良心和信仰自由权。提交人重申不应强制要求宗教组织登记的国际建议。他还重申，国家强制要求宗教组织登记，对他的宗教自由权实施限制毫无正当理由。

## 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申诉之前，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。

6.2 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。

6.3 委员会注意到，提交人称他已用尽可用的国内补救办法。缔约国提交的材料暗示提交人没有用尽国内补救办法，因为他没有向总检察长办公室提交司法监督审查请求；委员会就此回顾其判例，根据判例，请求检察院行使检察官的自由裁量权，对具有既判力的判决实施司法监督审查，不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项要求的必须用尽的有效补救办法。<sup>6</sup> 委员会注意到，提交人按照监督复审程序向最高法院对国内法院 2008 年 6 月 9 日和 2008 年 6 月 26 日的裁决提出了上诉，但未获成功，缔约国对此予以承认。委员会指出，本案中提交人用尽了所有可用的国内补救办法，包括监督复审程序。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议来文。

6.4 委员会认为，提交人已充分证实了根据《公约》第十八条第一和第三款提出的申诉可以受理。因此，委员会宣布本来文可以受理，并着手审议实质问题。

<sup>6</sup> Yakovitskaya 诉白俄罗斯(CCPR/C/128/D/2789/2016)，第 7.3 段；Zhukovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/127/D/2955/2017)，第 6.3 段；Zhuravlev 诉白俄罗斯(CCPR/C/126/D/2495/2014)，第 7.3 段；以及 Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段。



## 审议实质问题

7.1 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。

7.2 委员会回顾其第 22 号一般性意见，根据该意见，《公约》第十八条不允许对思想和良心自由或拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由进行任何限制。<sup>7</sup> 相反，表明个人宗教或信仰的自由，仅受法律所规定并为保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人之基本权利和自由所必需的这类限制约束。

7.3 本案中，委员会注意到，提交人提出缔约国侵犯了他根据《公约》第十八条第一和第三款享有的权利，判定他构成行政违法行为，并对他处以 31.5 万白俄罗斯卢布罚款，理由是他建立和领导教会但未将该教会登记为法律实体，在此情况下进行宗教礼拜。委员会注意到，由于提交人的教会人数不到 20 人，低于《良知自由和宗教组织法》规定的将宗教组织登记为法律实体所需的最低成员人数，因此他不可能将教会登记。委员会还注意到缔约国提出的意见，即该法规定了登记宗教组织的要求，旨在确保良心和信仰自由权，因此不构成对提交人权利的限制。委员会回顾，《公约》第十八条第一款保障人人有单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明其宗教或信仰的自由。这项权利的行使并不取决于会众的规模。就当前情况而言，委员会认为，提交人的申诉涉及他与他人集体表明宗教信仰的权利，缔约国以他在未向国家登记的情况下建立和领导一个不到 20 名成员的教会为由对他定罪和罚款，构成了限制该权利的行为。

7.4 委员会必须解决的问题是，上述限制提交人表明宗教信仰的权利的行为是否是《公约》第十八条第三款所指的为保护公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。委员会回顾说，根据第 22 号一般性意见，应对第十八条第三款进行严格解释，对表明个人宗教或信仰自由的限制只能适用于规定的目的，而且必须与所指具体需要直接相关和相称。<sup>8</sup>

7.5 本案中，对提交人与他人集体表明宗教信仰的权利实施限制的依据是事件发生时有效的《行政违法法》第 9.9(1)条的要求，即拥有 20 名以上成员的宗教组织应向政府正式登记后才能合法运作。委员会注意到，缔约国称提交人根据《公约》第十八条第一款享有的权利没有受到侵犯，而且莫斯科夫斯基区法院的结论表明，提交人曾被告知有登记教会的义务；但委员会注意到，缔约国没有具体解释提交人为何在未满足正式登记的先决条件的情况下与他人集体进行宗教礼拜而被定罪和罚款，也没有解释规定这样的先决条件为何对确保保护第十八条第一款所指的宗教或信仰自由实属必要。委员会还注意到，缔约国和国内法院都没有回应提交人的论点，即《行政违法法》没有规定成员少于 20 人的宗教组织应进行登记，这使得他无法对这个 13 人的教会进行登记，造成集体礼拜的权利被剥夺的结果。委员会还注意到提交人的论点，2010 年加强了对经营未登记宗教组织的责任，以《刑法》第 193.1 条规定的刑事责任取代了行政责任；他在维持教会

<sup>7</sup> 人权事务委员会第 22 号一般性意见，第 3 段。另见 Mammadov 等人诉阿塞拜疆(CCPR/C/130/D/2928/2017)，第 7.3 段；以及 Bekmanov 等人诉吉尔吉斯斯坦(CCPR/C/125/D/2312/2013)，第 7.2 段。

<sup>8</sup> 人权事务委员会第 22 号一般性意见，第 8 段。另见 Mammadov 等人诉阿塞拜疆(CCPR/C/130/D/2928/2017)，第 7.3 段；以及 Malakhovsky 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/84/D/1207/2003)，第 7.3 段。

运作的过程中一直面临着被追究刑事责任的风险，在与他的情况类似的信徒遭到了刑事起诉，而且经营未登记组织的刑事责任仅在此事发生 10 年后才于 2019 年被废除。

7.6 此外，委员会注意到，缔约国没有提供证据说明，提交人在没有事先将礼拜团体登记为宗教组织的情况下，与他人集体和平表明宗教信仰，特别是 2008 年 3 月 16 日提交人与其他成员在私人家中进行星期日礼拜，为何威胁到公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由。鉴于登记要求对宗教礼拜行为实施的限制，缔约国也没有证明登记要求与任何此类具体目标相称。缔约国也没有试图证明登记要求以及提交人随后因不遵守这一要求而被定罪和处罚是确保宗教或信仰自由受到保护所需的最低限度的措施。<sup>9</sup> 委员会的结论是，缔约国没有充分说明施加的限制的依据，难以证明这些措施是为了达到《公约》第十八条第三款所指的合法目的所允许的相称措施。因此，委员会认为，缔约国以提交人成立和领导宗教组织但未向国家登记为由对他进行定罪和罚款，限制提交人与他人集体和平表明宗教信仰的权利，侵犯了提交人根据《公约》第十八条第一款享有的权利。

8. 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》第十八条第一款的情况。

9. 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，缔约国有义务除其他外向提交人提供适当的补偿，包括偿还所处的罚款和有关案件产生的法律费用。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，包括审查其国内立法、条例和/或做法，以确保可在缔约国充分享有《公约》第十八条规定的权利。

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。

---

<sup>9</sup> 比照参见 Mammadov 等人诉阿塞拜疆(CCPR/C/130/D/2928/2017)，第 7.5-7.6 段。