

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
22 April 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 2727/2016 号来文的意见* ** ***

来文提交人: Nikolai Alekseev
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 俄罗斯联邦
来文日期: 2014 年 11 月 24 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
2016 年 2 月 15 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期: 2020 年 10 月 16 日
事由: 和平集会权; 不歧视
程序性问题: 缺乏证据
实质性问题: 无端限制和平集会权; 对男女同性恋、双性恋、
变性者实行歧视
《公约》条款: 第二十一条和第二十六条
《任择议定书》条款: 第二条和第五条

1. 来文提交人 Nikolai Alekseev, 俄罗斯联邦国民, 生于 1977 年。他说缔约国侵犯了他在《公约》第二十一条和第二十六条之下的权利。《任择议定书》于 1992 年 1 月 1 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

* 委员会第 130 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对来文的审查: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、大卫·穆尔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、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、安德烈亚斯·齐默尔曼、根提安·齐伯利。

*** 委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(同意)见本意见附件。



提交人陈述的事实

2.1 提交人说，他是维护男女同性恋、双性恋和变性者权利活动人士，俄罗斯联邦男女同性恋、双性恋和变性者人权项目 GayRussia.ru 主席。自 2006 年 5 月以来，他与其他活动人士一起，试图在莫斯科举行和平抗议活动(同性恋自豪游行)，但当地主管机构不允许按计划进行游行示威。

2.2 2014 年 4 月 9 日，提交人与其他活动人士一起向辛菲罗波尔市政府提交了一份通知，告知他们打算举行同性恋自豪游行，支持俄罗斯联邦同性恋者的权利和自由，并对同性恋者遭受歧视表示抗议。这份通知将计划进行的抗议的时间、日期和地点告知主管机构。¹ 通知保证，参与者一定会遵守公共秩序和公共道德规范。提交人还告知主管机构，如有必要，组织者愿意改变游行路线。2014 年 4 月 11 日，辛菲罗波尔市政府通知组织者，它无法批准这次活动，如果提交人如期组织该活动，他将被追究责任，因为游行将违反禁止向未成年人宣传非传统性关系的立法，“引起社会的负面反应”，而且此类活动会扰乱公共秩序。² 提交人决定不举行游行。

2.3 提交人因此取消了计划进行的游行，并于 2014 年 5 月 5 日向莫斯科 Preobrazhensky 区法院提出申诉。提交人在申诉中说，对于从目的和实施方式来看不违反法律的集会，俄罗斯联邦法律和法规并未规定对游行加以禁止。2014 年 6 月 3 日，法院驳回了这项申诉。

2.4 提交人向莫斯科市法院提出申诉，该法院于 2014 年 8 月 12 日维持了下级法院的裁决。向莫斯科市法院法官小组提出的请求撤销原判的上诉也未能奏效，于 2014 年 9 月 23 日被驳回。

2.5 2016 年 1 月 13 日，提交人补充说，2014 年 5 月 5 日，他向辛菲罗波尔市 Zheleznodorozhny 区法院提交了申诉，指出对于从目的和实施方式来看不违反法律的游行，俄罗斯联邦法律和法规并未规定对其加以禁止。2014 年 7 月 2 日，法院驳回了申诉。2014 年 7 月 22 日，提交人就该裁决向克里米亚共和国上诉法院提出上诉。³ 2014 年 12 月 3 日，法院宣布 2014 年 7 月 2 日的裁决无效，但法院驳回了提交人的实质性指称。

2.6 提交人向克里米亚共和国最高法院提出申诉，最高法院于 2015 年 6 月 29 日驳回了上诉。提交人向俄罗斯联邦最高法院提出的上诉于 2015 年 8 月 14 日被驳回。

申诉

3.1 提交人说，缔约国不让他和其他活动人士举行游行，侵犯了他在《公约》第二十一条和第二十六条之下的权利。他表示，他因其性取向而受到歧视。

3.2 提交人说，缔约国侵犯了他在《公约》第二十一条之下受到保护的和平集会权，因为缔约国全面禁止他打算组织的游行。主管机构并未“依据法律”加以禁止，而且此种禁止亦非“民主社会所必需”。具体而言，国家法律并不对目标和

¹ 这项活动计划于 2014 年 4 月 21 日上午 11 时至下午 1 时在辛菲罗波尔市中心举行。

² 市政府 2014 年 4 月 11 日的初始文件没有提及这些理由。

³ 见关于乌克兰领土完整的大会第 68/262 号决议。

形式合法且具和平性质的集会加以禁止。此外，施加的限制非“民主社会所必需”，亦非为谋求《公约》第二十一条提及的任何正当目标而实行。主管机构不愿为所涉大型活动提议另一个地点，并称在正举行复活节庆祝活动的公共场所和靠近儿童教育设施的地方举行这样的游行会损害未成年人的道德发展，这表明，主管机构的真正目的在于不让俄罗斯联邦的男女同性恋少数群体引起公众关注，因而公众无法重视其关切。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2016 年 7 月 25 日，缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见，并请求宣布来文因缺乏证据而不予受理。

4.2 缔约国认为，Zheleznodorozhny 区法院和克里米亚共和国上诉法院的裁决依据的是《俄罗斯联邦宪法》。⁴

4.3 缔约国指出，结社自由和表达自由可受到限制。这种限制应当以法律为基础，应当有一个在社会上有意义的目标，并应具有相称性。

4.4 缔约国表示，在本案中，上诉法院援引了《关于保护儿童免受有害健康和发展的信息侵害的联邦法》(第 5 条第 2 款第 4 项和第 16 条第 3 款)和《俄罗斯联邦儿童权利基本保障法》(第 14 条第 1 款)，这两部法律旨在防止传播某种信息，这些信息可在无法以批判的眼光独立地评估信息者中间形成认为传统和非传统婚姻关系在社会上同等的扭曲观点。法院在裁决中指出，游行活动的一个站点，加加林公园，是一个许多人包括儿童在内聚集的公共场所。另外，一所学校和一个体育娱乐设施也位于游行路线。

4.5 缔约国表示，根据《联邦集会、示威游行和警戒法》，如果可以根据通知所载信息得出结论认为，拟进行的公共活动的目的或实施方式与《宪法》或其他法律相抵触，主管机构必须告知组织者，如果举行活动，他们将被追究责任。法院认为，这些规定要求主管机构在组织者纠正不符合法律的方面之前，不得批准公共活动。

4.6 缔约国指出，在本案中，集会的目的是支持俄罗斯联邦同性恋者的权利和自由，抗议对他们的歧视。法院得出结论认为，这种企图呼吁容忍男女同性恋、双性恋和变性者出现在传统的成人和儿童娱乐场所以及靠近儿童教育设施的场所的做法，会对儿童的道德和精神发展构成威胁。因此，法院断言，对提交人举行集会实行限制符合法律。这些限制的目的是保护儿童免受可能损害其道德和精神发展及健康的信息、宣传和运动的伤害。俄罗斯联邦批准的国际协定的条款承认这一目标。

4.7 缔约国指出，上诉法院和最高法院根据《家庭法》(第 1 条、第 12 条和第 47 条)和《俄罗斯联邦儿童权利基本保障法》(第 14 条)的条款和规定作出裁决，这两部法律规定，国家主管机构有义务采取措施，保护儿童免受有害信息包括非传统性关系的宣传的影响。这种保护的必要性也来自条约机构⁵和人权条约的判例⁶。

⁴ 《俄罗斯联邦宪法》第 17 条第(3)款规定：“人和公民的权利和自由的行使不得侵犯他人的权利和自由”；第 38 条第(1)款规定：“母亲和儿童及家庭受国家保护。”

⁵ 见儿童权利委员会，第 4 号一般性意见(2003 年)。

⁶ 见《儿童权利公约》和《儿童权利宣言》。

4.8 缔约国还表示，集会拟于复活节那一天举行。因此，考虑到有必要保护儿童免受可能损害其道德和精神发展及健康的信息的影响——这一目标只能通过限制组织者的权利来实现——法院依法得出结论认为，无法允许集会在拟举行的日期举行。

4.9 缔约国认为，不批准举行游行，动机并不包含对有非传统性取向者的任何不容忍，只是出于保护儿童权利的需要。

4.10 缔约国指出，法院依法得出结论认为，地方主管机构没有义务为游行提出另一个时间和地点，因为游行的目的违反了法律规定，它旨在宣传同性恋和侵犯儿童权利。

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 2015 年 9 月 15 日，提交人对缔约国的意见提出了评论。他指出，欧洲人权法院在 2010 年 10 月 21 日对 Alekseyev 诉俄罗斯案的裁决⁷中认定，不批准举行拟于 2006 年、2007 年和 2008 年举行的同性恋骄傲游行的做法表明，《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 11 条和第 14 条遭到违反。⁸

5.2 提交人指出，欧洲通过法律实现民主委员会(威尼斯委员会)在联系欧洲委员会一些成员国最近的立法，就禁止所谓的“同性恋宣传”问题提出的意见(第 707/2012 号意见)中得出结论认为，规定不得“宣传同性恋”的法规不符合《欧洲人权公约》的规定和国际人权标准，因此建议废除这些法规。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理问题

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，委员会已确定同一事项没有另一国际调查或解决程序之下得到审查。

6.3 委员会注意到提交人声称所有可用的国内补救办法已经用尽。委员会还注意到，在本案中，缔约国没有就用尽所有可用的国内补救办法提出任何质疑。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审查本来文。

6.4 委员会还注意到提交人说，他在第二十一条和第二十六条之下的权利遭到了侵犯，因为他无法举行同性恋自豪游行，而且因其性取向而受到歧视。委员会认为，就可否受理而言，这些指称已得到充分证实。因此，委员会宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

⁷ 欧洲人权法院，Alekseyev 诉俄罗斯，第 4916/07、25924/08 和 14599/09 号申请，2010 年 10 月 21 日的判决。

⁸ 提交人还援引委员会在 Fedotova 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/106/D/1932/2010)和 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)中作出的裁决。

审议实质问题

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称，他在《公约》第二十一条和第二十六条之下的权利遭到侵犯。委员会回顾第37号一般性意见(2020年)，委员会在这项意见中指出，和平集会权可保护人们团结一致行使个人自主权的能力。和平集会权还与其他相关权利一起，构成基于民主、人权、法治和多元主义的参与性治理制度的基础(第1段)。此外，各国必须确保法律及其解释和适用不会导致享有和平集会权方面的歧视，例如基于性取向或性别认同的歧视(第25段)。

7.3 委员会在同一项一般性意见中进一步指出，《公约》第二十一条保护和和平集会，无论其在何处举行：室外、室内、网上以及公共和私人场所(第6段)。不得对和平集会权实行限制，除非：(a) 依法实行；(b) 民主社会为了国家安全或公共安全、公共秩序(ordre public)、保护公共健康或道德或保护他人的权利和自由，有必要实行限制。缔约国有责任提出对《公约》第二十一条保护的權利实行限制的理由，并证明这些限制不会对这项权利的行使构成过大的障碍(第36段)。⁹ 主管机构必须能够证明任何限制均符合合法性的要求，就第21条所列实行限制的至少一项允许的理由而言是必要的，而且也是与这项理由相称的。限制不得带有歧视性，损害权利的实质，或旨在阻止参加集会或造成寒蝉效应。只要不履行这项义务，第二十一条就会遭到违反(同上)。¹⁰

7.4 此外，委员会注意到，缔约国承担着某些积极义务，须为和平集会提供便利，并使参与者能够实现其目标。¹¹ 因此，各国必须为不受歧视地行使和平集会权创造有利的环境，并建立一个法律和体制框架，以便有效行使这一权利。主管机构有时可能需要采取具体措施。例如，主管机构可能需要封锁街道，安排车辆行人改道或提供安全保护。必要时，国家还必须保护参与者免受非国家行为者可能的侵害，如其他公众成员¹²、反示威者和私人保安人员的干涉或暴力等。¹³

7.5 在本案中，委员会注意到，缔约国和提交人都认为，不批准2014年4月21日上午11时至下午1时在辛菲罗波尔市中心举行同性恋骄傲游行，是对提交人集会权的干涉，但双方在所涉限制是否允许这一点上存在分歧。

7.6 委员会注意到缔约国的论点，即鉴于保护未成年人免受有害其道德和精神发展及健康的信息影响的社会目标，缔约国不批准明示目的为促进性少数群体权利和自由的游行的决定是必要和相称的，也是民主社会中唯一可采取的措施。委员会还注意到缔约国说，游行可能会伤害其他人的宗教和道德情感，会引起社会的负面反应，致使不同意提交人立场的那部分人采取非法行动，并可能扰乱交通。

⁹ Poplavny 诉白俄罗斯(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第8.4段。

¹⁰ Chebotareva 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/104/D/1866/2009)，第9.3段。

¹¹ 自从在 Turchenyak 诉白俄罗斯案中作出裁决(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 Corr.1)以来，委员会已经再三表示，各国针对集会采取的步骤“应该追求一个目标，即便利实行这项权利”(第7.4段)。还见 CCPR/C/BEN/CO/2，第33段；A/HRC/20/27，第33段；以及人权理事会第38/11号决议，执行部分第4段。

¹² Alekseev 诉俄罗斯联邦，第9.6段。

¹³ 第37号一般性意见(2020年)，第24段。

委员会还注意到提交人提供的信息，即他愿意保证，在实现其有明示目的的和平集会的权利的同时，他将尊重公共秩序和公共道德规范，并且他已经通知当局他愿意改变游行路线。

7.7 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出，对和平集会的限制只应作为例外，为保护“道德”而实行。如使用，这一理由不应被用来保护完全源自单一的社会、哲学或宗教传统的对道德的理解，任何此类限制都必须从人权的普遍性、多元化和不歧视原则的角度来理解。例如，基于这一理由的限制不得因反对性取向或性别认同的表达而实施(第 46 段)。

7.8 为保护“他人权利和自由”而施加的限制可能与保护《公约》或未参加集会的人的其他人权有关。在本案中，委员会采用与欧洲人权法院相同的做法，认为，没有任何依据可以假定，“只是提及同性恋”、¹⁴ 公开表达同性恋身份或呼吁尊重同性恋者的权利会对未成年人的权利和自由产生负面影响。

7.9 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中还指出，各国必须让参与者自由决定和平集会的目的，以推进公共领域的想法和目标，并确定支持或反对这些想法和目标的程度。对和平集会权的实现来说至关重要的，是规定任何限制均须原则上做到内容中立，因此不得与集会传达的信息相关联(第 22 段)。¹⁵ 与此相反的做法会使和平集会作为政治和社会参与手段的根本目标难以实现(第 48 段)。据此，委员会认为，在本案中，缔约国对提交人集会权的限制与集会选定的目标和内容——申明同性恋和同性恋者的权利——直接相关。

7.10 委员会注意到提交人说，由于主管机构拒绝批准计划进行的同性恋骄傲游行，他受到基于性取向的歧视。委员会还注意到缔约国称，不批准举行游行，动机并不包含对有非传统性取向者的任何不容忍，只是出于保护儿童权利的需要。

7.11 委员会指出，在第 37 号一般性意见(2020 年)中，委员会提到，各国不得以歧视方式——如基于性取向或性别认同的方式对待集会。必须作出特别努力，确保平等和有效地促进和保护属于遭受或曾经遭受歧视的群体成员的个人的和平集会权(第 25 段)。

7.12 在关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)第 1 段中，委员会指出，《公约》第二十六条赋予所有人在法律面前平等和受法律平等保护的權利，规定不得在法律之下实行任何歧视，并保证所有人受到平等而有效的保护，免遭基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份的歧视。参照其判例，¹⁶ 委员会指出，第二十六条之下关于不得实行歧视的规定也涵盖基于性取向和性别认同的歧视。¹⁷

¹⁴ 欧洲人权法院，Alekseyev 诉俄罗斯，第 86 段；Zhdanov 等诉俄罗斯，第 12200/08、35949/11 和 58282/12 号申请，2019 年 10 月 16 日的裁决；Alekseyev 等诉俄罗斯，第 14988/09 号申请及 50 项其他申请，2019 年 5 月 6 日的裁决。

¹⁵ Alekseev 诉俄罗斯联邦，第 9.6 段。

¹⁶ Toonen 诉澳大利亚(CCPR/C/50/D/488/1992)，第 8.7 段；Young 诉澳大利亚(CCPR/C/78/D/941/2000)，第 10.4 段；以及 X 诉哥伦比亚(CCPR/C/89/D/1361/2005)，第 7.2 段。

¹⁷ Nepomnyashchiy 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/123/D/2318/2013)，第 7.3 段。

7.13 委员会注意到缔约国称，主管机构的决定并不包含对非传统性取向者的任何不容忍；国家政策对未成年人实行保护，使其免受会对其精神和道德发展产生不利影响的因素的侵害。然而，委员会认为，主管机构不同意拟进行的游行的同性恋内容，明确基于性取向和性别认同作出区分，因此，相关决定构成基于第二十六条之下受到禁止的理由的区分。

7.14 委员会还回顾其判例，即并非每一种基于《公约》第二十六条所列理由的每一种区别都构成歧视，但所涉区分须基于合理和客观的标准，并谋求实现《公约》之下的正当目标。委员会承认缔约国主管机构在保护未成年人福祉方面的作用，但认为缔约国未能证明对和平集会的限制依据的是合理和客观的标准。此外，缔约国没有提出证据，以证明存在可为这一评估提供理由的因素。

7.15 在这种情况下，缔约国的义务是为提交人提供保护，使其能够行使《公约》之下的权利，而不是设法压制这些权利。¹⁸ 委员会还指出，委员会先前得出结论认为，缔约国禁止“对未成年人宣传非传统性关系”的法律会加深对个人基于性取向和性别认同的成见，是对个人在《公约》之下的权利的过度限制，因此委员会呼吁废除此类法律。¹⁹ 据此，委员会认为，缔约国未能证明对提交人和平集会权的限制依据的是合理、客观的标准，旨在谋求《公约》之下的正当目标，因此这项禁止构成对提交人在《公约》第二十一条和第二十六条之下的权利的侵犯。

8. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为现有事实表明，存在缔约国违反《公约》第二十一条和第二十六条的情况。

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。这要求缔约国向《公约》权利遭受侵犯的个人提供充分赔偿。据此，除其他外，缔约国有义务采取适当步骤向提交人提供充分赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的违反情况。在这方面，委员会重申，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应审查其立法，以确保可在缔约国充分享有《公约》第二十一条和第二十六条之下的权利。

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，即予以有效补救。鉴次，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为传播。

¹⁸ Alekseev 诉俄罗斯联邦，第 9.6 段。

¹⁹ CCPR/C/RUS/CO/7，第 10 段。还见 CRC/C/RUS/CO/4-5，第 24-25 段。

附件

委员会委员根提安·齐伯利的个人意见(同意)

1. 我同意委员会就实质问题作出的裁定，认定现有事实表明存在缔约国违反《公约》第二十一条和第二十六条的情况。我的个人意见涉及可否受理问题和提法，因为违约情况发生在克里米亚自治共和国首府辛菲罗波尔，俄罗斯联邦 2014 年对克里米亚的军事吞并仍然是一个引起国际关注的有争议的问题。鉴于俄罗斯联邦对克里米亚行使事实上的控制权，这项申诉是针对俄罗斯联邦提出的。尽管委员会的主要关注是确保《公约》之下的公民权利和政治权利在任何时候、任何地方都受到保护，包括在被占领土受到保护，但需在某种程度上考虑这个问题。这也源于大会关于克里米亚人权状况的决议和一般国际公法。

大会关于乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市人权状况的决议

2. 2014 年 3 月至 2019 年 12 月，联合国大会通过几项决议处理了克里米亚自治共和国的局势，申明其对乌克兰在其国际公认边界内的主权、政治独立、统一和领土完整的承诺。¹ 大会在 2014 年 3 月第 68/262 号决议中强调，2014 年 3 月 16 日在克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市举行的全民投票一概无效，不能成为改变克里米亚自治共和国或塞瓦斯托波尔市地位的基础。此外，这项决议呼吁所有国家、国际组织和专门机构不实施任何可能被解释为承认此种变更地位的行动或交往。

3. 多年来，大会多次重申在克里米亚自治共和国保护人权的困难。² 大会在 2017 年 12 月第 72/190 号决议中要求俄罗斯联邦遵守国际法规定的义务，尊重在克里米亚被占领前实施的法律。最近，2019 年 12 月，大会第 74/168 号决议呼吁所有国际组织和联合国系统专门机构在其官方文件、通信和出版物中，提及克里米亚时，包括在涉及俄罗斯联邦统计数据时，如提及克里米亚则将其称为“暂时被俄罗斯联邦占领的乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市”，并鼓励所有国家和其他国际组织使用相同提法。

4. 鉴于人权事务委员会是联合国系统的一部分，每年向大会报告其活动，委员会必须在工作过程中考虑到大会的这些决议。因此，以本人愚见，凡委员会处理来自克里米亚的个人申诉，委员会应在“审议可否受理问题”部分作简要解释，说明相关案件涉及“暂时被俄罗斯联邦占领的乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市”。

5. 这样，委员会就能遵循大会 2014 年和 2019 年决议所载建议以及与不承认非法状况有关的一般国际法要求。

¹ 大会第 68/262、71/205、72/190、73/263 和 74/168 号决议。

² 同上。