

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
20 April 2023
Chinese
Original: French

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
3009/2017 号来文的意见* ** **

来文提交人: Hervé Mariton 等人 (由律师 Claire de La Hougue 和 Pierre Grenier 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 法国

来文日期: 2016 年 12 月 16 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 2017 年 7 月 24 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2021 年 10 月 29 日

事由: 良心自由

程序性问题: 用尽国内补救办法; 受另一国际调查或解决程序审查; 受害人身份

实质性问题: 获得有效补救的权利; 获得公平审判的权利; 良心自由; 获得公共服务

《公约》条款: 第二条、第十四条、第十八条、第二十五条

《任择议定书》条款: 第二条、第三条、第五条第二款(丑)项

* 委员会第一百三十三届会议(2021 年 10 月 11 日至 11 月 5 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·穆哈拉姆·巴西姆·亚兹·本·阿舒尔、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、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。按照委员会议事规则第 108 条, 埃莱娜·提格乎德加没有参加本来文的审查。

*** 委员会委员阿里夫·布尔坎和根提安·齐伯利的两份个人意见(同意)附于本意见之后。



1. 来文提交人 Hervé Mariton (1958)¹、Anne-Isabelle Colomer (1970)、Nicolas de Saint Roman (1978)、Pierre Dussurgey (1963)、Armelle Josseran (1968)、Thibault Bazin (1984)、Yannick Moreau (1975)、Bénédicte Louis (1956)、Caroline Carmantrand (1969)、Roch Brancour (1973)、Jean-Baptiste Noé (1983)、Laurence Trochu (1973)、Hortense Callens、Patricia Vielle (1957)、Bernard Remise (1943)、Vincent Cappe de Baillon (1957)、François Blanchon (1963)、Floriane Deniau (1966)、Michel Abril (1949)、Gilbert Renard (1948)，均为法国国民。他们声称缔约国侵犯了他们根据《公约》第二、第十四、第十八和第二十五条享有的权利。《任择议定书》于 1984 年 5 月 17 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人均均为市长、副市长或市政委员。在法国，市长通过全民主和多元选举²产生，依据的是候选人的个人和政治信念，包括他们关于人、家庭和社会的理念。市长、副市长和市长授权的市议政委员担任民事登记员并主持公证结婚。2012 年 11 月 7 日，部长会议收到一项向同性伴侣开放婚姻制度的法案。改革引发了民众抗议，包括三次大规模示威游行，遭到了完全超乎应有限度的镇压，以至于欧洲委员会会议通过了一项决议，强烈反对“过度使用武力驱散示威者的做法”³。

2.2 提交人称，法国有 20,153 名市长和副市长签署了市长支持儿童(Maires pour l'enfance)群体⁴的请愿书，表示反对向同性伴侣开放婚姻的法律。许多民选官员还要求制定具体程序，使他们能够在尊重法律的同时保持个人信念。

2.3 向同性伴侣开放婚姻的第 2013-404 号法案于 2013 年 5 月 17 日颁布。据提交人称，该法中没有任何关于担任民事登记员的地方民选官员的良心自由的规定。相反，2013 年 6 月 13 日，内政部长向各省发出了关于“民事登记员非法拒绝主持婚礼的后果”的通知。

2.4 该通知指出，担任民事登记员的民选官员只能在法律规定的情况下——主要是缺席或婚姻被禁止——才能拒绝为婚姻登记，基于任何其他理由的拒绝必须被视为明显的非法行为。通知明确规定，如果拒绝登记的理由与配偶的性取向有关，那么拒绝登记的民事登记员不仅要承担损害赔偿责任，而且要受到纪律处罚，如停止或撤销其民选授权，以及刑事处罚⁵。

¹ 提交人名字后以括号注明他们的出生年份。

² 具体说来，这些人都是市政委员，他们经过民选产生，然后经由内部选举任命市长和副市长。

³ 欧洲委员会会议，“民众抗议和对集会、媒体和言论自由的挑战”，第 1947(2013)号决议，2013 年 6 月 27 日。

⁴ “市长支持儿童”群体创立于 2005 年，由反对同性伴侣结婚和收养儿童的市长和副市长组成。

⁵ 通知提到可以适用《刑法典》的两项条款：关于旨在阻挠适用该法的措施的第 432-1 条(自 2000 年以来未经修改)和关于对自然人或法人的歧视的第 432-7 条(自 2012 年以来未经修改)。这两项条款都规定，对担任公共当局代表或受托执行公务的人，可处以 5 年监禁和 75,000 欧元的罚款。

2.5 最后，该通知明确指出，《地方政府法典》第 L2122-34 条允许省长代表市长的规定⁶ 不适用，因为民事登记员的职能是在检察官(根据《民法》负责民事身份公证)而不是省长(根据《地方政府法典》领导地方民选官员)的领导下行使的，所以该项规定将不起作用。然而，民事登记员是“代表国家”行使职责，正是在《地方政府法典》的这一标题下，第 L2122-34 条规定，如果市长拒绝或疏于履行法律规定的任何职责，省长可以代替市长履职。该条的措辞未排除任何职责或理由。该条款可以为民事登记员提供“一个法律缺口，以避免他们违背良心行事，同时又可以适用法律”。

2.6 7 名市长向最高行政法院申请撤销 2013 年 6 月 13 日的通知⁷，理由是滥用职权，并得到 2,200 多名地方民选代表的联署。申请人提出了通知所依据的第 2013-404 号法令条款的合宪性及其与《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 9 条和《公约》第十八条的相符性问题。最高行政法院认为这是一个“新的严重”问题，并于 2013 年 9 月 18 日将其提交宪法委员会。

2.7 2013 年 10 月 18 日，宪法委员会回顾良心自由是《宪法》保障的一项权利和自由，裁定认为，民事登记员希望表达不同意第 2013-404 号法的规定并以此为由不履行法律赋予他们的举行婚礼的义务，而立法机关不允许他们这样做，是为了确保婚姻法的适用，从而保障民事登记处这一公共服务部门的正常运作和中立性；鉴于民事登记员在主持婚礼中的作用，这里不存在侵犯良心自由的问题。关于请求参与诉讼的申请，宪法委员会裁定，市长以官方身份被要求适用他们反对的条款这一事实不能成为他们每个人都加入诉讼的理由。

2.8 2015 年，马赛刑事法院判处一名民选市政官员五个月缓刑，并处 2,700 欧元损害赔偿，原因是此人出于宗教信仰拒绝主持两名妇女的结婚仪式⁸。她被迫辞职。法国南部一名市长目前因拒绝为两个同性人士主持婚礼而被起诉⁹。在这两起案件中，婚姻都得到了缔结。提交人认为，出于良心的反对并未构成一个障碍。

2.9 2015 年 12 月 10 日，凡尔赛行政上诉法院宣布一家市议会的决定无效，该决定允许市长和副市长不为同性之间的婚姻举行婚礼，并批准将此事提交省长，然后省长可以根据《地方政府法典》第 L2122-34 条主持婚礼或指示代表代为主持。2016 年 9 月 26 日，最高行政法院驳回了这家市议会的上诉。

2.10 在驳回合宪性质疑后，最高行政法院在 2015 年 12 月 18 日的判决中驳回了针对 2013 年 6 月 13 日通知的申诉。关于侵犯良心自由的问题，它指出，宪法委员会已宣布引起争议的条款符合《宪法》，并驳回了那些基于法国加入的公约而

⁶ 法国《地方政府法典》第 L2122-34 条：“如果市长作为国家公职人员拒绝或忽视执行法律规定的某项行为，该省的国家代表在向市长提出请求后，可自行或通过特别委派的代表依职履行上述行为。”

⁷ 提交人称，有一名提交人 Gilbert Renard 参加了这起上诉。

⁸ Luc Leroux, “À Marseille, prison avec sursis pour l’élue qui a refusé de marier deux femmes”, 《世界报》，2015 年 9 月 29 日。缔约国在 2018 年 1 月 24 日的评论中指出，提交人未出示这一判决。

⁹ Guillaume Lechat, “Marie-Claude Bompard poursuivie au pénal pour son refus de marier des couples homos”, Yagg, 2016 年 8 月 5 日。缔约国在 2018 年 1 月 24 日的评论中主张，这起案件中有关配偶提出的诉状最初被 Carpentras 大审法院检察官驳回，后来在一家协会提出起诉后，Carpentras 刑事法院在 2017 年 3 月 23 日的判决中宣布市长无罪。

提出的论点。法院还认为,《欧洲人权公约》第9条和《公约》第十八条允许对思想、良心和宗教自由权做出保护公共安全、秩序、健康、道德或他人的权利和自由所必需的依法做出的限制。没有任何条文或原则规定民事登记员须赞成他们为之举行婚礼并向其发放民事证书的那些人的生活选择,特别是同性之间的婚姻。考虑到公共利益以及民事登记处作为公共服务部门的正常运作和在配偶性取向问题上的中立性,最高行政法院认为,通知没有无视这些条款所保障的良心自由。最后,最高行政法院裁定,《地方政府法典》第L2122-34条授予省长代表登记官的权力仅限于市长在行政领域的权限,即属于省长权力或管控范围内的事务;而尽管市长代表国家行事,上述权限并未延伸到民事登记官的职责,后者属于检察官的控制范围。

2.11 2016年6月17日,146名市长和地方民选官员¹⁰向欧洲人权法院提出起诉,指控他们的良心自由没有得到尊重。

申诉

3.1 提交人称,缔约国违反了《公约》第二、第十四、第十八和第二十五条。

3.2 提交人称,《公约》第十八条规定的良心自由权受到了侵犯,因为缔约国不允许任何出于良心拒绝履职的规定,并惩罚任何拒绝主持同性婚姻的行为,从而剥夺了他们的良心自由。内政部长在2013年6月13日的通知中剥夺了市长、副市长或其委托代表在良心受到冒犯的情况下以灵活务实的方式由他人代为履职的手段。国家有积极的义务努力调和所涉的各种权利,不能简单地将一些人的权利置于其他人的权利之上。在本案中,缔约国显然并未努力兼顾有关权利,而是试图无视那些不同意该国新的婚姻概念的民选市政官员的良心。

3.3 缔约国本来可以对出于良心反对为同性别者主持婚姻的民选官员作出替换的安排,而不必予以惩罚。在出现道德阻碍的情况下,根据《地方政府法典》第L2122-34条,省长或省长委派的代表可代理市长,因此可以找人代替民事登记处当值的民选官员,然而缔约国却选择拒绝执行《法典》第L2122-18条,意味着一个人可能被置于这样一种境地,即此人被剥夺了选择是否宣布自己凭良心持有的信仰的权利,因为此人负有的法律义务使之要么违法,要么违背自己的信仰行事¹¹。

3.4 提交人回顾,思想、良心和宗教自由权是国际人权保护的核心,是民主的基石。正如委员会在第22号一般性意见(1993年)中指出并在判例中经常回顾的那样,根据《公约》第四条,即使在威胁到国家存亡的公共紧急状态下,也不能克减这一条款,这凸显了这一权利的重要性。

¹⁰ 提交人明确指出,提交人之一 Hortense Callens 参加了起诉。

¹¹ Kim 等人诉大韩民国(CCPR/C/106/D/1786/2008),第7.3-7.4段。

3.5 在 Yoon 和 Choi 诉大韩民国案中，委员会承认，良心自由意味着不被阻止表达自己的宗教也不被迫违背自己的良心行事的权利¹²。关于兵役，委员会也承认出于良心拒服兵役的权利是思想、良心和宗教自由权的固有内容¹³。

3.6 根据《公约》第二条和第二十五条(寅)项，提交人受到歧视。他们由于自身的宗教信仰，从而在事实上反对同性婚姻，因此会被禁止担任民选市政职位。这使他们无法在一般的平等条件下获得公职。此外，被迫违背良心行事的前景会阻止许多人接受地方民选职位，也就是说，使他们由于自己的信仰而无法担任某些职位，这违反了《公约》第二十五条。

3.7 参加最高行政法院和宪法委员会诉讼的那些提交人认为《公约》第十四条受到违反。宪法委员会主席公开表示支持第 2013-404 号法，并事先在电视上宣布，如果此事被提交给宪法委员会，宪法委员会的决定将是驳回起诉¹⁴。此外，两名众所周知与执政党关系密切的人及时被任命为宪法委员会成员，正好参加对法律的审查。他们在被任命时所担任领导成员的组织已正式采取支持该法案的立场。因此，宪法委员会九名成员中有三名显然不是公正的。最后，宪法委员会在诉讼过程中，在没有任何法律依据的情况下，缩短了议事规则中规定的时限，从而破坏了对抗制诉讼的原则，限制了参与诉讼的可能性，本案中即拒绝参与诉讼。

3.8 宪法委员会没有对要求联署参加的各个申请人的资格作出裁决，而是一概予以驳回，尽管其中一些人已经参与了诉讼程序，而且所有人都因公开表达了自己的立场而可能受到处罚，这违背了宪法委员会通常的做法，即在合宪性这一优先问题上，要广泛接受各方参与诉讼。

3.9 宪法委员会的决定对国内所有法院都有约束力¹⁵，并决定了所有法院后续就这一主题作出裁决的方向，而这一决定显然是任意的。委员会并未裁定侵权行为有正当理由，与欧洲人权法院在 Eweida 等人诉联合王国案中所做的裁决不同¹⁶，在后面这起案件中，登记官是一名公务员，而不是民选官员；宪法委员会只是简单地否定了民选官员的良心自由权。

3.10 因此，对通知提出上诉是不可能的，因为通知本身符合《宪法》，不能以违宪为由加以推翻。虽然有些提交人不是上述诉讼的当事方，但这些诉讼显然确立了判例，排除了任何上诉的可能性，上诉注定会失败。提交人援引的不是对其良心自由的虚拟或抽象侵犯；他们坚持认为，2013 年 6 月 13 日的通知命令他们违背良心行事，否则将受到严厉的刑事处罚，而对这一通知已无法有效地提出质疑。一些民选官员已经受到压力、起诉和处罚。除非通知被废止、撤销或修正，否则提交人随时面临受处罚的威胁，这本身就构成了对其良心自由权的侵犯。正

¹² Yoon 和 Choi 诉大韩民国(CCPR/C/88/D/1321-1322/2004)，第 8.3 段。

¹³ Jeong 等人诉大韩民国 (CCPR/C/101/D/1642-1741/2007)，第 7.3 段；Atasoy 和 Sarkut 诉土耳其 (CCPR/C/104/D/1853-1854/2008)，第 10.4 段；Japparow 诉土库曼斯坦 (CCPR/C/115/D/2223/2012)，第 7.5-7.7 段。

¹⁴ 根据确立宪法委员会组织法的 1958 年 11 月 7 日第 58-1067 号法令第 3(2)条，委员会成员宣誓“不对委员会管辖范围内的事项公开表示任何立场或发表任何意见”。

¹⁵ 根据《宪法》第 62 条：“不得对宪法委员会的决定提出上诉，此类决定对政府以及所有行政和司法当局都具有约束力。”

¹⁶ 欧洲人权法院，Eweida 等人诉联合王国，第 48420/10、59842/10、51671/10、36516/10 号申诉，2013 年 1 月 15 日的判决。

如委员会在另一起案件中指出的，毫无疑问，这些提交人实际上受到这些法律的影响，即使没有受到任何个体的执行措施¹⁷。

3.11 提交人声称有权不受违背自身哲学、人类学或宗教信仰的义务的约束，这些信仰中包括信守普遍定义为一男一女结合的婚姻。对提交人来说，这不是拒绝履行法律义务的问题，而是不实施从根本上违背其最深刻信念的行为的问题，特别是正如委员会一再承认的那样，该行为还影响到生命，而且还影响到人的概念、人的本性和人的尊严。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017年9月26日和2018年1月24日，缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见，认为应宣布来文不可受理，理由是提交人不具受害人身份，没有用尽国内补救办法，而且同一事项正由另一个国际性法院审理。

4.2 关于提交人不具受害人身份的问题，缔约国称，任何个人都不能抽象地质疑据称违反《公约》条款的法律或做法¹⁸。尽管委员会可能承认，除了适用法律的可能性外，法律的存在本身就赋予了个人以受害者的身份，但这一点的前提是指称的受害者证明自己在法律的适用上面临真实而不仅仅是假设的个人风险。在本案中，没有一名提交人证明，在来文之日，他们因拒绝为一对同性伴侣主持婚礼而受到适用该法和有关通知而做出的处罚。

4.3 通知的目的只是为了避免在主持同性婚礼方面有任何障碍；这并不妨碍民事登记员因自己的信仰而放弃自己主持婚礼，并由另一名民事登记员主持。对于最高行政法院关于该通知合法性的裁决，法院报告员认为，该通知“不仅规定民事登记员可以在法律规定的情况下拒绝举行婚礼(婚姻受到正式提出的反对、禁止结婚、没有《民法》要求的行政手续)，而且也可以根据个人意愿由另一名民事登记员代替，只要这种情况不会导致举行婚礼完全受到拒绝即可，因为根据公共服务正常运作和中立的要求，完全拒绝主持婚礼是被禁止的”¹⁹。

4.4 关于未用尽国内补救办法的问题，缔约国提到，与提交人的说法相反，提交人之一 **Gilbert Renard** 并没有向最高行政法院提出申诉。因此，没有一名提交人对2013年6月13日的通知提出上诉，所以没有用尽可用的补救办法。缔约国感到惊讶的是，提交人没有参加由2,200多名市长和民选代表向最高行政法院提出的上诉，缔约国认为他们应该参加上诉，以便国家法院能够对提出的问题作出裁决。

4.5 最后，缔约国回顾在批准《任择议定书》时所做的保留，指出，欧洲人权法院正在审查同一法律问题。缔约国承认，提交法院的申请和提交委员会的来文的当事方不是相同的人。然而，这不是对提交人具体适用法律的问题，而是一个涉

¹⁷ Aumeeruddy-Cziffra 等人诉毛里求斯(CCPR/C/12/D/35/1978)，第9.2(b)2段。

¹⁸ 同上，第9.2段；Brun 诉法国(CCPR/C/88/D/1453/2006)，第6.3段；Goyet 诉法国(CCPR/C/94/D/1746/2008)，第6.3段。

¹⁹ 最高行政法院，第369834号结论，2015年12月18日，第8页，可查阅：https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2015-12-18/369834?download_pdf。

及一般法律框架的法律问题，缔约国指出，在这些非常特殊的情况下，应重点关注案件的实质²⁰。

4.6 关于实质问题，缔约国提到，旨在将民事登记员拒绝为两个相同性别者主持婚礼的可能性明确纳入法律的修正案被国民议会和参议院否决。缔约国回顾说，表明个人信念或信仰的自由可以受到限制，特别是当必须调和这种自由与其他与此冲突的权利或利益时，正如《公约》第十八条第三款和《欧洲人权公约》第九条第(2)款所指出的那样。委员会在第 22 号一般性意见(1993 年)中回顾说，对这种限制规定了严格的条件：这种限制必须具备广义的合法性，相对于所追求的目标而言是必要的和相称的，这些目标在《公约》中得到了详尽阐述——公共安全、秩序、健康或道德以及他人的基本权利和自由。

4.7 法国法律规定，民事登记员有义务主持婚姻仪式，包括同性伴侣的婚姻，这是经第 2013-404 号法修订的《民法》第 143 条所规定的，哪怕有关民事登记员基于个人信仰反对这种婚姻也是如此。立法和监管机构努力确保保护同性伴侣的基本权利和自由，这是《公约》第十八条第三款规定的正当目标。

4.8 关于限制的相称性问题，缔约国回顾说，民事登记员代表国家行使权力，有责任适用现行法律规则。因此，他们负责民事登记这一公共服务的运作。正是基于民事登记员在主持婚礼中的职责的特殊性，宪法委员会认为，第 2013-404 号法无法承认一项“良心条款”同时又不违反《宪法》，这样做是为了确保法律得到实施，并保证民事登记员负责的民事登记处这项公共服务的正常运作和中立性。

4.9 这个关键之处使我们可以理解，为什么不能承认民事登记员的“良心条款”，而在自愿终止妊娠方面，却承认医务工作者的“良心条款”²¹。虽然“良心条款”的存在被认为是捍卫医生良心自由的一种保障，但其程度和范围已由宪法委员会非常精确地做了界定和限定。事实上，尊重法律是民事登记员的固有职责。在这方面，《刑法》第 432-1 条禁止市长或副市长妨碍执法。如果因为所有相关的民选官员都反对结婚而使婚礼无法举行，就会违反公务员制度的中立原则。此外，这种拒绝也会侵犯婚姻自由这项宪法规定的自由，并违反法律面前平等的原则。

4.10 《公约》和《欧洲人权公约》都绝对禁止仅仅基于当事人性取向而进行歧视。在这种情况下，承认“良心条款”就相当于基于性取向的歧视，既没有客观和合理的理由，也不具备合法的目标，而且肯定会被认为不符合《公约》，特别是其中第二十六条²²。

4.11 欧洲人权法院在对 Eweida 等人诉联合王国案的判决中认为，对个人不违背自己的意见或信仰的权利可以出于公共利益而加以限制，以确保平等对待所有使用者，特别是在对待同性伴侣方面。在法国实施世俗主义原则的问题上，缔约国

²⁰ 这方面可参阅欧洲人权法院，Folgerø 等人诉挪威，第 15472/02 号申请，2007 年 6 月 29 日，Zupančič 和 Borrego Borrego 法官的个别意见。

²¹ 宪法委员会在 2001 年 6 月 27 日关于自愿终止妊娠和避孕法的第 2001-446 DC 号决定中承认存在“良心条款”。

²² 见 Fedotova 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/106/D/1932/2010)和委员会的第 18 号一般性意见(1989 年)。

回顾各国享有的并得到委员会承认的酌处权²³，并提及欧洲人权法院裁决的其他案件²⁴，指出法院已经澄清，《欧洲人权公约》第 9 条并不保护由宗教或哲学信仰产生的所有公开表达的行为，例如，它不允许规避国家法律。

4.12 缔约国具体指出，省长仅有权在行政领域代表市长，省长在行政领域监督市长的活动；而民事登记职能不属于这一范围，这些职能是在检察官的监督下行使的。而且这一立场在 2015 年 3 月 10 日公布的对一项议会书面质询的答复中得到重申，当时议会质询省长代表民选的民事登记员主持婚礼的可能性²⁵。因此，在这种情况下，省长任命代表代行下属职权在法律上无法实施，2013 年 6 月 13 日的通知有充分的理由未作出此种规定。

4.13 因此，缔约国认为，对提交人表达其信仰或良心的自由施加限制就所追求的目标而言是必要的和相称的，因此完全符合《公约》第十八条第三款的要求。不为两个同性别者举行婚礼，即使在法律上规定了这种可能性，也将构成对同性恋者的真正歧视。

4.14 关于提交人根据《公约》第十四条提出的关于宪法委员会没有说理、缩短程序期限和缺乏公正性的指控，缔约国指出，提交人只是提出了主张，没有证实他们的论点，没有提出任何支持的证据。

4.15 此外，缔约国指出，提交人没有提供任何证据，如文章或视频，表明宪法委员会主席公开采取了支持任何人可以结婚的立场。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2018 年 4 月 6 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。关于他们的受害人身份问题，提交人指出，有争议的通知是法国实在法的一部分，不能再有效地质疑。虽然缔约国声称 2013 年 6 月 13 日的通知只是为了避免出现阻碍，并表示通知不会阻止民事登记员基于自己的信仰避免为有关人员主持婚礼，而由另一个人代替，但提交人辩称，一些市政委员和市长希望对法国这些法规的解释得到确认，而通知中拒绝了这些请求。

5.2 关于用尽国内补救办法的问题，提交人指出，他们中的 Pierre Dussurgey 是最高行政法院诉讼程序中的第 128 名申请人，因此没有必要再列出名单上的其他人员。虽然有些提交人不是当事方，但有关诉讼确立了案例法，并切断了任何上诉的可能性，上诉注定是要失败的。因此，要求每一名受波及的民选代表向同样的机构提出同样的上诉，申请同样的事情，以便对他们作出同样的裁决，这是荒谬的。

5.3 至于是否存在同一诉讼在其他国际法庭待决的问题，提交人指出，缔约国已明确指出，有关案件中的申诉人与本来文的提交人并不相同，并回顾说，委员会

²³ 见 Singh 诉法国(CCPR/C/108/D/1928/2010)。

²⁴ 除其他外，可参阅欧洲人权法院，Pichon 和 Sajous 诉法国，第 49853/99 号申诉，2001 年 10 月 2 日的裁决。

²⁵ 见 <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-8620QE.htm>。

很久以前已就这一问题作出了裁决，指出“同一事项”应理解为由本人或有资格代表本人的其他人员向其他国际机构提出的关于同一个人的相同申诉²⁶。

5.4 关于违反《公约》第十八条(单独并与第二条一并解读)的申诉，提交人强调，良心自由权是即使在特殊情况下也不得克减的权利，而出于良心反对的权利是良心自由权的固有内容，涉及良心自由权的本质。根据定义，出于良心反对的权利涉及存在道德争议的问题或触犯文化、宗教或文明规范的问题。尽管受到有关国家的抵制，但委员会和欧洲人权法院的国际人权判例已将这一权利写入若干敏感领域，如武装兵役、堕胎、安乐死、生物伦理和狩猎。

5.5 欧洲人权法院已经在 *Eweida* 等人诉联合王国一案中承认雇员和公务员在同性婚姻方面出于良心反对的权利；这些人和民事登记员之间的区别是，后者是通过民主选举获得职位，而前者是仅根据合同或类似文件获得职位，不是基于他们的信仰选举产生的结果。在该案中，法院申明存在出于良心反对的权利这一原则，并确认各国需要采取必要的积极措施确保这项权利得到尊重²⁷。

5.6 提交人辩称，允许同性结婚的第 2013-404 号法令并未规定说，即使与他们的信仰完全矛盾，地方民选官员也必须主持这种婚姻，不能由另一位民事登记员或省长代理。这一限制是通过一份简单的通知函间接颁布，通知在解释的幌子下，事实上对《地方政府法典》的现有案文作了新的限制性解释，非常明确地指示省长如何强迫民选官员主持这种婚姻，否则将受到民事、刑事和纪律处罚。

5.7 提交人认为，对他们良心权利的限制不是《公约》第十八条第三款意义上的保护他人基本权利或自由的必要之举。原则上，法律不允许夫妇要求由他们所选择的特定登记员为他们登记结婚。显然，只要有一名民事登记员同意主持，民事登记这一公共服务就能得到充分保障。此外，在本案中，缔约国拒绝承认出于良心反对的权利，这一点尤其严重，因为所涉及的是根据其信念和捍卫信念的决心而经由民主选举产生的个人。

5.8 关于违反《公约》第二条和第二十五条的指控，与缔约国的说法相反，实际上作为一个原则问题，也为了劝阻拒绝向主流理念让步的人，缔约国拒绝作出任何安排，从而可以也应该能够通过立法或其他措施来落实《公约》承认的权利。

5.9 最后，关于根据《公约》第十四条提出的申诉，提交人提到宪法委员会缺乏公正性。宪法委员会主席在表示他不希望就此事表明立场后，于 2013 年 1 月公开宣布，如果案件提交到该委员会，委员会将按照立法者表示的意思做出裁决²⁸。这一声明违背了宪法委员会主席职责中固有的酌情决定的义务，主席后来试图尽量弱化其声明的影响。

²⁶ *Fanali* 诉意大利 (CCPR/C/18/D/75/1980)，第 7.2 段。

²⁷ 在更广的意义上，2015 年，欧洲委员会会议遗憾地注意到一些国家通过国家立法和政策限制思想、良心和宗教自由的倾向；见欧洲委员会会议，2015 年 1 月 29 日关于应对欧洲不容忍和歧视问题的第 2036 (2015) 号决议，决议中特别关注基督徒。

²⁸ 法新社，“*Debré écarte la censure du mariage gay*”，2013 年 1 月；另见 *Judith Silberfeld*，“*Mariage pour tous : le Conseil constitutionnel ne devrait pas intervenir, selon Jean-Louis Debré*”，Yagg, 2013 年 1 月 24 日。

5.10 至于另外两个众所周知与执政党关系密切的人，他们在被任命为宪法委员会成员之前是正式采取支持该法律立场的组织的领导成员，提交人指出，这两个人是 Nicole Belloubet²⁹ 和 Nicole Mastracci³⁰。

缔约国的补充意见

6.1 2018年6月6日，缔约国辩称，与提交人的说法相反，2013年6月13日的通知明确指出，第2013-404号法规定了对表达个人良心自由的限制。应从广义上理解合法性的概念，它不仅仅包括“正式的”法律。

6.2 缔约国回顾说，欧洲人权法院在对 Eweida 等人诉联合王国一案的裁决中，平衡兼顾了表达个人信仰的自由与可能受到威胁的其他权利和自由。法院认为，联合王国享有很大的自由裁量权，该国在表明个人信仰的自由和他人的权利(在本案中是同性恋夫妇的权利)之间达到了公正的平衡。

6.3 此外，提交人要求的“安排”相当于允许民选官员仅仅因为婚姻涉及两个同性的人就不举行婚礼。这种情况将构成受到委员会谴责的歧视。

6.4 2018年11月1日，缔约国提请委员会注意欧洲人权法院(由一名法官审理)于2018年10月11日在几名市长和民选官员就2013年6月13日的通知以及民选官员非法拒绝为同性人士主持婚礼的后果提交的案件中宣布的不可受理决定。法院宣布该申请因属人理由不符合《欧洲人权公约》的规定，原因是申诉人代表国家行使权力，不构成一群《公约》第34条意义上的个人。

6.5 缔约国辩称，同样的受理要求适用于提交委员会的来文，因此提交人不能被视为《任择议定书》第二条意义上的个人。

提交人对缔约国补充意见的评论

7. 2019年1月17日，提交人质疑缔约国基于属人理由提出的论点，认为是过时和虚假的，因为以前没有提出过这一点。以某自然人也代表国家、政府组织或类似法人行事为借口，不承认该自然人的“个人”身份和向国际人权法院申诉的权利是荒谬的。正如委员会在实践中所理解的那样，提交人受到“个人影响”，并因个人的真实身份成为直接目标³¹。因此，他们是“个人”，作为自然人行事，要求个人权利得到尊重，是《任择议定书》意义上的受害者。

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。

²⁹ Nicole Belloubet 时任司法部长，之前是来自南部一比利牛斯大区的社会党议员，他曾呼吁举行支持同性恋婚姻的示威游行。

³⁰ Nicole Mastracci 是法官协会的一名重要人物，他在2012年12月12日的一份新闻稿中谴责弗朗索瓦·奥朗德“关于市长‘良心自由’的令人担忧的言论”，他支持同性恋、双性恋和跨性别者运动关于举行示威以支持所谓“人人有权结婚”的呼吁。

³¹ 见 Hartikainen 诉芬兰(CCPR/C/12/D/40/1978); Leirvåg 等人诉挪威(CCPR/C/82/D/1155/2003); Sanila-Aikio 诉芬兰(CCPR/C/124/D/2668/2015)。

8.2 委员会必须按照《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求,确定该事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。委员会注意到,缔约国提到了一项被欧洲人权法院宣布不可受理的类似申诉(第 35136/16 号)。委员会重申其判例,即《任择议定书》第五条第二款(子)项含义中的“同一事项”必须理解为指由有关个人或受权代表该名个人行事的其他人向另一国际机构提交的关于同一个人的同一申诉³²。缔约国承认,向欧洲人权法院提出申诉的当事方与提交人并不相同。委员会还忆及,缔约国在接受《任择议定书》时,对《任择议定书》第五条第二款(子)项提出了保留,明确表示“如果同一事项正在或已经由另一国际调查或解决程序审查,则委员会无权审议个人的来文”。然而,委员会注意到,欧洲法院没有在《任择议定书》第五条第二款(子)项的意义上“审查”该案件,因为法院的决定只涉及程序问题³³。因此,根据缔约国的保留加以解释,《任择议定书》第五条第二款(子)项不构成委员会审议来文的障碍。

8.3 委员会注意到,缔约国对来文的可受理性提出质疑,理由是没有在《任择议定书》第五条第二款(丑)项的意义上用尽国内补救办法,因为没有任何一名提交人对 2013 年 6 月 13 日的通知提出上诉。委员会还注意到提交人的论点,即没有针对该通知的补救办法,原因是宪法委员会的一项决定已经宣布该通知符合《宪法》,而该决定对任何国内法院都具有约束力,因此不能以违宪为由将通知废除。委员会回顾其判例,大意是,为《任择议定书》第五条第二款(丑)项的目的,来文提交人必须利用所有有合理补救前景的行政或司法途径³⁴。另一方面,缔约国未能证明,包括通过国家判例证明,在宪法委员会 2013 年 10 月 18 日的决定之后,提交人能获得有效的救济,用以质疑 2013 年 6 月 13 日的通知是否符合《公约》的条款,特别是第十八条。委员会认为,鉴于缔约国的宪法机构已经就该通知的合宪性作出裁决,宪法这条途径使提交人无法在国内法院指控同一侵权行为并主张自身权利,同时有合理的胜诉机会。因此,委员会认为补救办法既无效也无用处,《任择议定书》第五条第二款(丑)项的规定不妨碍委员会审查本来文。

8.4 委员会还注意到,缔约国称提交人不具备受害者身份。缔约国指出,提交人声称,2013 年 6 月 13 日的通知要求他们为同性伴侣主持婚礼,尽管他们既没有被强迫主持婚礼,也没有受到任何纪律和/或刑事处罚或起诉,但通知抽象地限制了他们的良心自由。委员会回顾说,任何人都不能通过公益诉讼抽象地对声称违反《公约》的法律或做法提出质疑³⁵。因此,任何声称《公约》所保护权利受到侵犯的人必须证明缔约国的作为或不作为已经对其享有该权利产生了不利影响,或者这种影响是紧迫的,例如根据现行法律和/或司法或行政决定或惯例³⁶。在本案中,委员会认为,提交人已经证明,2013 年 6 月 13 日的通知以第 2013-404 号法为依据,并被宪法委员会的一项决定宣布为符合《宪法》,最高行政法

³² Leirvåg 等人诉挪威,第 13.3 段。

³³ Bertelli Gálvez 诉西班牙 (CCPR/C/84/D/1389/2005),第 4.3 段; Ory 诉法国 (CCPR/C/110/D/1960/2010),第 7.2 段。

³⁴ Patiño 诉巴拿马 (CCPR/C/52/D/437/1990),第 5.2 段。

³⁵ E.P.等人诉哥伦比亚 (CCPR/C/39/D/318/1988),第 8.2 段; Brun 诉法国,第 6.3 段。

³⁶ Beydon 等人诉法国 (CCPR/C/85/D/1400/2005),第 4.3 段; Aalbersberg 等人诉荷兰 (CCPR/C/87/D/1440/2005),第 6.3 段; Brun 诉法国,第 6.3 段。

院后来在 2015 年 12 月 18 日的裁决中确认了上述决定，所以通知的具体影响是针对个人的和紧迫的。因此，委员会认为，提交人证实了他们根据《公约》条款是受害者。

8.5 委员会注意到，缔约国还以提交人作为公共当局民事登记员的职责为由质疑提交人的受害者身份。委员会认为，提交人证明了他们个人受到缔约国法律和实践的影响。因此，委员会认为没有理由依照《任择议定书》第一条宣布来文不可受理。

8.6 关于提交人根据《公约》第二条连同第十八条提出的申诉，委员会注意到，这个问题是在提交人 2018 年 4 月 6 日的评论中首次提出的，因此不在缔约国应邀就本案可否受理和实质问题作出回应的内容之列。提交人没有说明为什么未能在诉讼的早期阶段提出这些申诉。因此，根据《任择议定书》第三条，这些申诉不可受理³⁷。

8.7 委员会注意到，提交人根据《公约》第二条和第二十五条(寅)项声称，他们是歧视的受害者，他们因自己的宗教信仰而事实上反对同性婚姻，因此无法担任民选的市政职务。然而，委员会注意到，这一指控没有在缔约国法院提出。委员会回顾，根据其判例，只要补救办法看起来对提交人是有效的和可用的，则提交人必须利用所有司法补救办法，才能满足《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求³⁸。因此，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，必须宣布来文的这一部分不可受理。

8.8 委员会注意到根据《公约》第十四条提出的申诉，即参与最高行政法院和宪法委员会诉讼的那些提交人认为这些法院的诉讼不公正。然而，提交人仅解释了与宪法委员会诉讼程序有关的侵权行为指控。委员会注意到，没有一名提交人是提出上诉要求废除 2013 年 6 月 13 日通知的七名市长之一，也没有一名提交人是宪法委员会诉讼的当事方³⁹。

8.9 委员会认为，提交人没有解释最高行政法院的诉讼如何构成对参与诉讼的提交人依《公约》第十四条所享有权利的侵犯，认为这一申诉没有得到充分证实以满足可受理的要求。此外，提交人没有表明作为最高行政法院诉讼参与方的提交人也是宪法委员会诉讼的参与方。但是，即使如此，委员会注意到，宪法委员会对参与诉讼申请的驳回涉及缔约国法院对国内法的适用问题。委员会回顾，在具体案件中，通常应由缔约国法院审查事实和证据，或国内法律的适用，除非可以证明这种评估或适用明显是任意的，或构成明显的错误或司法不公⁴⁰。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第一条和第二条，来文的这一部分不可受理。

³⁷ Jazairi 诉加拿大 (CCPR/C/82/D/958/2000)，第 7.2 段。

³⁸ P.L. 诉德国 (CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段；Akwanga 诉喀麦隆 (CCPR/C/101/D/1813/2008)，第 6.4 段。

³⁹ 虽然确实至少有一名提交人是最高行政法院(允许参与诉讼)诉讼的联署参与方，但委员会注意到，宪法委员会却不允许申请加入诉讼。

⁴⁰ Schedko 诉白俄罗斯 (CCPR/C/77/D/886/1999)，第 9.3 段；Arenz 等人诉德国 (CCPR/C/80/D/1138/2002)，第 8.6 段；Riedl-Riedenstein 等人诉德国 (CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.3 段。

8.10 然而，委员会认为，提交人已经充分证实了他们的其他指控，满足了受理目的，接下来审议根据《公约》第十八条提出的申诉的实质问题。

审议实质问题

9.1 按照《任择议定书》第五条第一款的规定，委员会根据各方提供的所有书面材料审议了本来文。

9.2 委员会回顾说，《公约》第十八条第三款规定，对表明个人宗教或信仰自由的限制必须是法律规定的，并且是保护公共安全、秩序、卫生、道德或他人的基本权利和自由所必需的⁴¹。在本案中，委员会注意到，提交人是公务员，其职能的性质意味着尊重某些基本要求，如中立、不歧视和尊重法律面前平等的原则。因此，委员会认为，出于良心反对不能象适用于普通人一样适用于作为国家工作人员手握公共权力行事的民选官员。

9.3 委员会注意到，缔约国的法律规定民事登记员有义务主持婚礼，包括同性伴侣之间的婚姻，即使登记员反对这种婚姻也是如此。他们负责以完全中立和不歧视的方式为任何有权得到民事登记服务的人提供民事登记公共服务，同时尊重法律面前人人平等。在提供这种服务时，他们受检察官领导，只有检察官可以反对举行婚礼，因为是否举行婚礼的最终决定是司法部门即民事法院的责任。因此，委员会认为，缔约国的法律力求捍卫同性伴侣的基本权利和自由，包括不因性取向或性别而受歧视的权利，这也是《公约》第二十六条所保护的一项内容，因此这项法律的目的属于《公约》第十八条第三款规定的正当目的。

9.4 接下来，委员会必须考虑对提交人表达自身信仰权利的限制是否必要和适度。委员会注意到，民事登记员代表国家行使职能，并负责适用现行法律规范和义务。因此，他们负责提供公共服务，如按照缔约国必须遵守的法律规范和义务举行婚礼和发放民事身份文件。在这方面，委员会认为，承认民事登记员的良心条款会对关于同性伴侣的法律的适用产生直接后果，将有损于民事登记员所负责提供的公共服务的正常运作和中立性。此外，民事登记员良心条款的存在将允许他们援引个人理由而不适用法律，这将损害婚姻自由和法律面前人人平等的原则。委员会回顾其判例，即《公约》第二十六条规定的禁止歧视也涵盖基于性取向的歧视⁴²。

9.5 委员会注意到，2013年6月13日的通知提到了一个事实，即民事登记员在结婚仪式方面的职责可由市长或副市长履行，也可在市长和副市长缺席或受阻的情况下委托给一名市政委员，因此并未排除在提交人愿意的情况下由他人代为履职的可能性。此外，通知中规定的处罚适用于依照《刑法》现有条款妨碍执行法律或未能尊重不歧视原则的所有公职人员，并非专门针对提交人。最后，委员会注意到，缔约国承认，通知的目的只是为了避免同性之间举行婚礼出现任何障碍，并不妨碍民事登记员放弃自行主持这种婚礼，并由另一名民事登记员代替。

9.6 鉴于上述情况，并考虑到掌握公共权力的人有责任适用法律，委员会认为，提交人所述的情况并未显示侵犯了《公约》第十八条意义上的良心自由权，因为

⁴¹ Geller 诉哈萨克斯坦 (CCPR/C/126/D/2417/2014)，第 10.2 段。

⁴² Young 诉澳大利亚 (CCPR/C/78/D/941/2000)，第 10.4 段。

对他们表达信仰或良心的自由施加的限制是法律规定的，是必要的，并且符合《公约》第十八条第三款意义上的正当目的。

10. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实无法得出缔约国违反《公约》第十八条的结论。

Annex I

[English only]

Individual opinion by Committee member Arif Bulkan (concurring)

1. There is no doubt that the Committee has reached the right decision in this case, and I fully concur with the finding that the authors' rights under the Covenant were not violated. I am less persuaded by its analysis, however, for reasons that I outline below, in brief. In particular, the Committee's resort to a standard limitations analysis is problematic insofar as it rests on the premise that the authors had a "right" to discriminate on the basis of sexual orientation (but which right was justifiably restricted in pursuit of a legitimate aim). Left unanswered also is the authors' complaint (para. 3.2) that the State party gave precedence to the rights of LGBT+ persons without any effort at reconciling them with the right of elected municipal officials to manifest their freedom of conscience.

2. The authors are deeply opposed to Law 2013-404, which ushered in marriage equality by opening up the institution to same-sex couples. They assert for themselves, as elected officials required to solemnize marriages, a right to not to perform this function for same-sex couples as doing so would conflict with their religious beliefs. While the Committee implicitly accepts this assertion, although ultimately rejecting the claim on the basis that their right to do so is justifiably limited, it is questionable, in the first place, whether the authors possess a right to refuse to serve others on the basis of who they are. As the European Court of Human Rights clarified in the case of *Leyla Şahin v. Turkey*, article 9 of the European Convention on Human Rights (the equivalent of article 18 of the Covenant) "does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief".¹ This position is mirrored in a variety of domestic decisions. For example, the opinion of the House of Lords of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, in the case of *Regina v. Secretary of State for Education and Employment and others (Respondents) ex parte Williamson (Appellant) and others*, upheld a universal ban on corporal punishment in all schools, rejecting the right claimed by teachers and parents in independent schools to administer physical chastisement on children as part of their Christian beliefs.² Expounding generally on the protection afforded to claimed beliefs, Lord Nicholls stated the following:

"Everyone, therefore, is entitled to hold whatever beliefs he wishes. But when questions of 'manifestation' arise, as they usually do in this type of case, a belief must satisfy some modest, objective minimum requirements. These threshold requirements are implicit in article 9 of the European Convention and comparable guarantees in other human rights instruments. *The belief must be consistent with basic standards of human dignity or integrity.*"³

3. Viewed from this perspective, it ought to be clear why characterizing the authors' claim to differentiate between opposite-sex and same-sex couples as a right is suspect. Sexual orientation is an immutable personal characteristic, as central to an individual's identity and personhood as their ethnicity or gender, and to treat people differently on this basis is hurtful and morally repugnant. Any attempt to differentiate and prejudice another on this basis would undermine human dignity and thus fall far short of the minimum requirements articulated by Lord Nicholls to qualify as a protected belief.

¹ European Court of Human Rights, *Leyla Şahin v. Turkey*, Application No. 44774/98, Judgment, 10 November 2005, para. 105.

² United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause, *Regina v. Secretary of State for Education and Employment and others (Respondents) ex parte Williamson (Appellant) and others*, [2005] UKHL 15.

³ *Ibid.*, para. 23 [emphasis supplied].

4. Further, permitting conscientious objection where the protected status is sexual orientation would inevitably threaten other minority groups. Once a religious “belief” that runs counter to non-discrimination norms is legitimized or sanctioned in one instance, there is no principled way to resist its extension to others. Drawing upon actual litigated controversies from around the world, a variety of exceptions beyond LGBT+ persons can be envisioned. For instance, would a male taxi driver or bus driver asserting his religious views be entitled to refuse to carry an unaccompanied woman? What about a pharmacist refusing to sell contraceptive pills or devices to an unmarried person on the grounds that doing so would make her a party to sinful fornication? Or what if a marriage officiant were to refuse to officiate at an interracial union? These are not outlandish scenarios, and they serve as warnings of the difficulties of religious exceptionalism. The assertion of Lord Nicholls that a claimed belief must be consistent with basic standards of human dignity is therefore apposite; any weaker position would eviscerate anti-discrimination law and its underlying rationale of protecting difference and respecting human dignity.

5. In the alternative, and assuming that the authors could simply be allowed to “opt out” of the law’s requirements, their complaint that the State party prioritized the rights of same-sex couples over the religious beliefs of others is not addressed satisfactorily. The standard limitation analysis applied by the Committee overlooks that what is at stake here are competing individual claims, as distinct from the more common scenario where an individual right is restricted in pursuit of some general public interest goal (such as health and security, and related issues). In the present scenario, the authors could well ask why the rights of same-sex couples were not restricted in pursuit of the right of others to manifest deeply held religious beliefs. A more direct way of addressing such an objection would therefore be to examine whether these competing individual rights can be reconciled (as the authors allege the State party failed to do). In this regard, Robert Wintemute’s accommodation analysis provides a useful framework. In brief, Wintemute posits that the accommodation of religious beliefs, which would involve discrimination on the basis of some protected status, should only be allowed where to do so would not cause any harm – whether direct or indirect – assuming it could be achieved at minimal cost or disruption.⁴ As I argue below, that is not a threshold that could be attained in the present case.

6. Refusing to officiate a same-sex marriage ceremony by permitting conscientious objection would unquestionably cause harm, as there is no inoffensive or discreet way of doing so that would avoid insult and friction. Any public system of shunting same-sex couples towards or away from specific counters or registrars is humiliating and deeply hurtful and would be directly harmful to the persons refused service. This should not require elaboration but, if necessary, one could consider how insulted one would feel if told, “Sorry, kindly proceed to the next counter as I do not serve [Black people/Jews/women]”. Doing so surreptitiously is even worse, assuming that it is even possible to implement a covert system whereby members of the public would not realize that some registrars are off-limits to same-sex couples. Even if such behaviour could be hidden from the public, co-workers would know, as occurred in the identical situation in England, contested by Lillian Ladele, and it could eventually result in friction in the workplace.⁵ Indeed, the mere fact of secrecy reinforces the illegitimacy of any such accommodation for, as noted by Wintemute, standard

⁴ Robert Wintemute, “Accommodating Religious Beliefs: Harm, Clothing or Symbols, and Refusals to Serve Others”, *Modern Law Review*, vol. 22, No. 2, (March 2014) p. 223.

⁵ England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions, *Lillian Ladele v. The London Borough of Islington* (2009), Case No. A2/2009/0518, para. 8; upheld in European Court of Human Rights, *Case of Eweida and others v. United Kingdom*, Applications Nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Judgment, 15 January 2013. Lillian Ladele was a Registrar who objected to performing same-sex civil partnership registrations because of her Christian beliefs, but whose complaint of discrimination failed both in the Court of Appeal and before the European Court. Interestingly, it was two LGBT+ co-workers who disclosed her refusal to officiate at civil partnerships, complaining that her homophobic stance left them feeling victimized.

measures for other protected statuses (such as pregnancy or disability) are transparently implemented.⁶

7. More fundamentally, institutionalizing a system of separate registrars for same-sex couples would reinforce the “otherness” of persons on the basis of their sexual orientation. For a group that has historically been (and in places continues to be) criminalized, persecuted and disadvantaged, this would be disastrous. It would officially legitimize claims that LGBT+ persons are not worthy of protection. The claimed exemption is therefore unquestionably harmful, and for this reason accommodation of such a religious belief ought not to be entertained. This is not to prioritize the rights of LGBT+ persons or to disregard the religious beliefs of others, rather it is about securing neutrality in the provision of goods and services and consistently adhering to the standard position that impermissible (and ultimately harmful) distinctions are not to be tolerated.

8. In support of their claim, the authors also argue that conscientious objection should be allowed in relation to morally controversial issues, citing its application in international human rights law to the areas of military service, abortion, euthanasia, bioethics and hunting (para. 5.4). It appears that the authors equate sexual identity and expression with war and death, a manifestly inapt analogy, so little needs to be said about that argument. It is enough to note that all the areas cited by the authors touch upon the right to life and/or involve killing of some sort, so it is understandable to carve out an exception that aims to reconcile competing views on the sanctity of life. This has no relevance to a personal characteristic, whose expression causes no external harm, but the denial of which can lead to tremendous internal anguish. The situations are simply not comparable, and there is no way to accommodate religious belief where the result would be to wreak such harm on others.

9. Ultimately, the authors form part of the public infrastructure and the entirely justifiable stance of the State party is that they must offer the service to all on a neutral and non-discriminatory basis. In yet another case of a claimed religious exemption, the Constitutional Court of South Africa upheld the constitutionality of a law prohibiting corporal punishment in schools, despite the latter being Biblically ordained. In that case, Judge Sachs had this to say:

“The underlying problem in any open and democratic society based on human dignity, equality and freedom in which conscientious and religious freedom has to be regarded with appropriate seriousness, is how far such democracy can and must go in allowing members of religious communities to define for themselves which laws they will obey and which not. Such a society can cohere only if all its participants accept that certain basic norms and standards are binding. Accordingly, believers cannot claim an automatic right to be exempted by their beliefs from the laws of the land.”⁷

10. The common thread in these diverse decisions is the binding nature of certain “basic norms”. At its core, providing separate registrars for same-sex couples would reinforce the marginalization of LGBT+ persons and institutionalize a system of apartheid, thereby violating the most basic of all democratic norms, that of human dignity. For these reasons, the religious exception claimed by the authors simply cannot be allowed.

⁶ Wintemute, “Accommodating Religious Beliefs”, p. 242.

⁷ South Africa, Constitutional Court of South Africa, *Christian Education South Africa v. Minister of Education*, Case CCT 4/00, Judgment, 18 August 2000, para. 35.

Annex II

[English only]

Individual opinion by Committee member Gentian Zyberi (concurring)

1. I agree with the finding of the Committee in the present case that there is no violation of article 18 of the Covenant.

2. The issue of same-sex marriage is regulated differently in various countries, but it must be noted, regrettably, that a total ban on it remains compliant with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom (European Convention on Human Rights).¹ Pointedly, the European Court has reiterated that neither article 12 (Right to marry) nor article 14 (Prohibition of discrimination), read in conjunction with article 8 (Right to respect for private and family life), which was more general in purpose and scope, could be interpreted as imposing an obligation on the contracting States to open marriage to same-sex couples.² The Committee seems to have taken a similar position concerning the Covenant.³

3. In May 2013, France recognized the right of same-sex couples to marry. The duty to solemnize same-sex marriages may deprive certain mayors, deputy mayors and municipal councilors of their freedom of conscience. Effecting a marriage forms part of the tasks assigned to civil registrars, which they carry out on behalf of the State. The authors have argued that the State has a positive obligation to seek to reconcile the various rights involved and cannot confine itself to giving precedence to the rights of one over those of the other (para. 3.2).⁴

4. The main question before the Committee was whether under the Covenant the authors are allowed not to solemnize a same-sex marriage based on the grounds of conscientious objection. After a brief introduction regarding the subject of conscientious objection,⁵ I will try to address the requirement of proportionality under article 18 in greater detail.

5. The freedom to live and act in harmony with one's conscience enjoys the absolute protection of (private) freedom of conscience so long as such actions do not affect the rights and freedoms of others.⁶ At the same time, it is obvious that the laws governing societal coexistence will hardly ever be fully in line with each and every individual's religious or moral convictions and that obedience to legitimately enacted general laws cannot be rendered dependent on every individual's full approval of those laws.⁷ Conscientious objection occurs

¹ European Court of Human Rights: Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Rights of LGBTI persons (31 August 2022), paras. 73–77; Guide on Article 12 of the European Convention on Human Rights: Right to marry (31 August 2022), paras. 30–32.

² European Court of Human Rights: *Chapin and Charpentier v. France*, Application No. 40183/07, Judgment of 9 June 2016; see also, Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention (31 August 2022), para. 164.

³ See [CCPR/C/75/D/902/1999](#) (*Joslin et al. v. New Zealand*), para. 8.3.

⁴ European Court of Human Rights, *Case of Eweida and Others v. the United Kingdom* (Applications Nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10), Judgment of 15 January 2013, see, inter alia, Joint Partly Dissenting Opinion of Judges Vučinić and De Gaetano.

⁵ See Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea and Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pp. 258–305.

⁶ William A Schabas (Author), Manfred Nowak, *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised edition (Kehl am Rhein, N.P. Engel Publisher, 2019), p. 503.

⁷ Bielefeldt, Ghanea and Wiener, *Freedom of Religion or Belief*, p. 294.

in cases where law and morality or religion might point an individual in different directions. Under such circumstances, it is necessary to establish certain criteria for qualifying conscientious objection⁸ that would warrant exemption from lawful obligations.

6. The Committee does not directly address why the restriction imposed would be proportional. Instead, in a more circumspect manner, the Committee noted the argument of the State party that the circular is intended only to avoid any obstruction of the solemnization of a marriage between persons of the same sex, but in no way prevents a registrar from refraining from solemnizing it himself or from being replaced by another registrar (para. 9.5). To me, this argumentation seems to contradict the Committee's own findings (para. 8.4), since, if the authors could avoid performing the task, they would arguably lack victim status and the case should have been declared inadmissible.

7. As the Committee has pointed out, recognizing a conscience clause for civil registrars could have direct consequences for the application of the law for the benefit of persons of the same sex, thus undermining the proper functioning and the neutrality of public services for which the civil registrar is responsible (para. 9.4). Moreover, the existence of a conscience clause for registrars, which would allow them to invoke personal reasons for not applying the law, would undermine the freedom of marriage and the principle of equality of all before the law (para. 9.4). While these findings address the requirement of necessity,⁹ the requirement of proportionality is also reflected therein. Given the high potential for the conscience clause for civil registrars to undermine the proper functioning and the neutrality of public services, and the State obligation to ensure respect for the fundamental right of same-sex couples to have their marriage officiated, the measures taken by the State are proportional.

8. This is a very important case for the rights of same-sex couples. More generally, it is incumbent upon elected State representatives who are custodians of public authority to exercise their best efforts to ensure the proper functioning and the neutrality of public services. Their dedication to ensuring universal access to public services is tested, especially when conscientious objection matters come before them. While practical arrangements that provide respect for various conscientious objections are preferable, they might not always be possible.

⁸ For a model in this regard, see Bielefeldt, Ghanea and Wiener, *Freedom of Religion or Belief*, p. 294: the authors suggest a combination of five criteria for qualifying conscientious objections that warrant exemptions from lawful obligations: (a) the gravity of the moral concern; (b) the situation of a conscientious veto; (c) the connectedness to an identity-shaping principled conviction; (d) the level of complicity in the requested involvement; and (e) the willingness to perform an alternative service.

⁹ General comment No. 22 (1993) on the right to freedom of thought, conscience and religion, para. 8, in which the Committee noted, inter alia, that, "In interpreting the scope of permissible limitation clauses, States parties should proceed from the need to protect the rights guaranteed under the Covenant, including the right to equality and non-discrimination on all grounds specified in articles 2, 3 and 26".