



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
30 November 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1932/2010 号来文

委员会于 2012 年 10 月 15 日至 11 月 2 日举行的第一〇六届会议通过的
意见

提交人: Irina Fedotova (无律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 俄罗斯联邦

来文日期: 2010 年 2 月 10 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2010 年 3 月 18 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2012 年 10 月 31 日

事由: 以从事“旨在向未成年人宣传同性恋的公开行为”为由对提交人予以行政处罚

实质性问题: 传递信息和思想的权利; 允许的限制; 不受任何歧视得到法律平等保护的权利

程序性问题: 滥用提交权; 用尽国内补救办法

《公约》条款: 第十九条; 第二十六条

《任择议定书》条款: 第三条; 第五条第 2 款(丑)项

附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款在第一〇六届会议上

通过的关于

第 1932/2010 号来文的意见*

提交人: Irina Fedotova (无律师代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 俄罗斯联邦
来文日期: 2010 年 2 月 10 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，于 2012 年 10 月 31 日举行会议，

结束了对 Irina Fedotova 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 1932/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料，
通过了如下的意见：

根据《任择议定书》第五条第 4 款

1.1 来文提交人 Irina Fedotova 为俄罗斯国民，生于 1978 年。她宣称俄罗斯联邦侵犯了她根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九和第二十六条享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 1 月 1 日对缔约国生效。提交人无律师代理。

1.2 2010 年 5 月 20 日，缔约国请委员会根据委员会议事规则第 97 条第 3 款，将来文的可否受理问题与案情分开审议。2010 年 8 月 13 日，主席代表委员会决定将来文的可否受理问题与案情一起审议。

* 参加审议本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、尤利亚·安托阿尼拉·莫托科女士、杰拉尔德·L·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、马拉特·萨尔先巴耶夫先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。根据委员会议事规则第 90 条，委员会委员奈杰尔·罗德利爵士未参加本决定的通过程序。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是一位公开的女同性恋者，并是俄罗斯联邦男女同性恋、双性恋和变性者权利领域的活跃人士。2009年，她与其他人一道，试图在莫斯科举行集会(所谓“同性恋自豪”)，但被莫斯科当局禁止。2009年举行游行和“抗议活动”以倡导宽容对待男女同性恋的一项类似倡议也在梁赞市遭到禁止。

2.2 2009年3月30日，提交人在梁赞市一所中学附近展示了写有“同性恋不是病”¹和“我同性恋我自豪”²的海报。据提交人称，这一举动的目的是倡导俄罗斯联邦的人们宽容对待男女同性恋。

2.3 提交人的举动被警方制止。2009年4月6日，她因展示上述海报被治安法官根据2008年12月4日《梁赞地区行政违法法》(《梁赞地区法》)第3.10节判为行政违法。这一条款的相关部分规定：“对旨在向未成年人宣传同性恋(男子之间的性行为或女同性恋)的公开行为，应判处1,500至2,000卢布的行政罚款”。³提交人被责令缴纳1,500俄罗斯卢布的罚款。⁴

2.4 某日，提交人针对治安法官的判决上诉至梁赞 Oktyabrsky 区法院(Oktyabrsky 区法院)。她在上诉中请 Oktyabrsky 区法院驳回治安法官的判决，并请宪法法院评估《梁赞地区法》第3.10节是否符合1993年12月12日《俄罗斯联邦宪法》(《宪法》)第19条、第29条和第55条第3款。她还请求暂停其案件的诉讼程序，直至宪法法院就此作出裁决。

2.5 提交人在向 Oktyabrsky 区法院的上诉中称，她对案情事实没有争议，但认为，治安法官的判决所依据的法律条款与《宪法》第19和29条相矛盾，这两条一条禁止了基于社会地位的歧视行为，另一条保障了思想和言论自由权。她还提出，《梁赞地区法》第3.10节的措辞并没有明确说明什么是“宣传同性恋”，因为从《宪法》的角度而言，“宣传”是行使言论自由权的一个重要组成部分。因此，提交人补充说，她有权宣传与同性恋有关的某些观点。她认为，《梁赞地区法》第3.10节禁止传播任何有关“非标准性取向”者的信息，不合理地歧视了这些人。提交人提出，自己展示海报，是根据《宪法》第29条行事，旨在倡导未成年人宽容对待同性恋者，并宣传同性恋从医学角度是“正常的”这一观点。最后，她认为，《梁赞地区法》第3.10节对她行使言论自由权作出了限制，而《宪法》第55条第3款规定，只有联邦法律才能限制这一权利。

¹ 俄语原文为：“Гомосексуализм – это нормально”。

² 俄语原文为：“Я горжусь своей гомосексуальностью”。

³ 俄语原文为：“Публичные действия, направленные на пропаганду гомосексуализма (мужеложства и лесбиянства) среди несовершеннолетних, - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей”。

⁴ 约合44.9美元/33.6欧元。

2.6 2009年5月14日，Oktyabrsky区法院联邦法官对治安法官的判决维持原判。法院认定，根据《宪法》第55条，个人的权利和自由，包括《宪法》第19条和第29条所保障的权利和自由，可以受到联邦法律的限制，但仅限于保护宪法秩序、公共道德、公共卫生或他人的权利和合法利益所必要的程度，或为了确保国防和国家安全所必要的程度。法院补充说，《俄罗斯联邦行政违法法典》实际上就是一部这样的联邦法，且根据该《法典》第1.1条，行政违法法律体系由该《法典》和俄罗斯联邦各实体据此通过的行政违法法所组成。法院称，《梁赞地区法》是以《宪法》和《行政违法法典》为基础的，因此是行政违法法律体系的一部分。法院得出结论，《梁赞地区法》第3.10节与《宪法》并不矛盾，且该法所规定的对包括传递信息自由在内的言论自由权的限制(行政责任)，是为了保护未成年人的道德、健康、权利和合法利益。

2.7 提交人提出，她已出于《任择议定书》第五条第2款(丑)项的目的，用尽了所有可用和有效的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人提出，2009年4月6日治安法官的判决妨碍了她行使《公约》第十九条所保障的言论自由权，因为她被禁止传播宽容对待性少数群体的思想，并因此被判为行政违法。根据第十九条第3款，只有“由法律规定”且为实现某一合法目的所“必需”的情况下，这种限制才是合理的。

3.2 提交人还提出，她被依照《梁赞地区法》第3.10节判为行政违法，因此，对她行使言论自由权的限制以法而言就是“由法律规定”的。然而，她认为，根据《宪法》第55条第3款，只有联邦法才能限制言论自由权。既然《梁赞地区法》不是联邦法，妨碍她行使言论自由权就与《宪法》矛盾，因此不能认为其符合《公约》第十九条第3款所指的“由法律规定”。

3.3 提交人称，即便这一妨碍真是“由法律规定”，却也不是“必需”的，因为其并非出于《公约》第十九条第3款所述的任一合法目的。她指出，限制的目的是防止其他人“煽动未成年人在同性之间发生亲密关系”，从而保护未成年人(俄罗斯联邦规定为18岁以下者)的公共健康或道德。就此，提交人提出，她没有宣传任何可能煽动未成年人发生此类关系的思想，她展示海报的目的是教导包括未成年人在内的公众对同性恋持宽容态度。她进而声称，《梁赞地区法》的措辞并不足够清晰，因为该法绝对禁止传播任何与同性恋有关的思想，包括旨在教育未成年人并帮其竖立对同性恋者宽容态度的客观或中立信息。提交人认为，一律禁止向未成年人传递任何有关同性恋的信息，使她的言论自由沦为空谈，虚幻不实。⁵

3.4 本案中，提交人展示了写着“同性恋不是病”和“我同性恋我自豪”的海报，根据《梁赞地区法》第3.10节，这是一项被定义为“向未成年人宣传同性

⁵ 请参阅欧洲人权法院对莫斯科山达基教会诉俄罗斯一案(第18147/02号申请)的裁决，2007年4月5日，第92段，以及欧洲人权法院对汉迪赛德诉联合王国一案(第5493/72号申请)的裁决，1976年12月7日，第49段。

恋”的有损公共道德的行政违法行为，提交人因此被处以罚款。为此，提交人提出，宣传总是意味着传播某些思想或就某些问题教育公众以改变公共观念。从《公约》的角度而言，宣传是言论自由的组成部分之一，因此，任何人都无权宣扬与同性恋有关的某些思想。

3.5 提交人进而提出，同性恋是任何社会都存在的一个较大群体的客观特征。在本案中，提交人声称，《梁赞地区法》禁止向未成年人传播任何与同性恋有关的信息，包括内容没有倾向的信息。鉴于第 3.10 节位于《梁赞地区法》第三章(有损健康、卫生和疾控以及公共道德的行政违法行为)，⁶ 那么该禁令的目的应是保护未成年人。由此推断，这一法律的基础假定同性恋是不道德的，而这显然有悖于现代对同性恋的理解。同性恋作为一种特征，其基础是性取向，而非某人对性行为的刻意选择。

3.6 因此，提交人声称，《梁赞地区法》还与《公约》第二十六条相矛盾，该条规定，法律面前人人平等，人人有权不受任何歧视地得到法律的平等保护。提交人补充说，《梁赞地区法》在事实上禁止向未成年人传播任何有关同性恋者的信息，是对同性恋者的歧视，且这种区别对待没有任何《公约》所规定的客观正当理由。在这方面，提交人提到了委员会对俄罗斯联邦第六次定期报告的结论性意见(CCPR/C/RUS/CO/6)。委员会关切地注意到“缔约国内由于这些人的性取向而发生系统歧视的情况，包括政府官员、宗教领袖和媒体的仇恨言论以及不容忍和偏见表现”。(同上，第 27 段)。

3.7 最后，提交人请委员会认定，2009 年 4 月 6 日治安法官作出的以“向未成年人宣传同性恋”为由判处她行政违法的决定，对所要达到的任一合法目的而言均判罚过重，因此违反了《公约》第十九条和第二十六条。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2010 年 5 月 20 日，缔约国回顾了案件事实并质疑该来文的可受理性，认为提交人并未用尽所有可用的国内补救办法。缔约国提出，提交人可以使用《行政违法法典》第 30.9 条所设想的常规上诉程序，并就 Oktyabrsky 区法院联邦法官 2009 年 5 月 14 日的判决向该 Oktyabrsky 区法院的另一位法官或向梁赞市法院提起上诉。此外，Oktyabrsky 区法院的判决业已生效，提交人本可根据《行政违法法典》第 30.12 条第 1 部分所设想的监察复审程序，就此上诉至梁赞地区最高法院，随后如有必要，还可上诉至俄罗斯联邦最高法院。缔约国认为，提交人故意没有利用这些上诉渠道，因此，她已用尽所有国内补救办法的说法并不“符合事实”。

4.2 缔约国还认为，本来文滥用了提交权，因为提交人并未因任何原因受到歧视。缔约国称，之所以对她启动行政诉讼程序，是因为她违反了特定的法律条款(提交人本人并未否认这一点)，这与她的性取向无关。缔约国因此提出，应根据《任择议定书》第三条和第五条第 2 款(丑)项宣布来文不可受理。

⁶ 俄语原文为：“Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность”。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2010年7月22日，提交人提出，缔约国关于《行政违法法典》第30.9条的论点是基于“对俄罗斯行政诉讼程序基本条款的误读”。她认为，根据《行政违法法典》第30.1条，可以不服法官作出的行政违法判决(她的案件就是如此)，上诉至上级法院。因此，她对治安法官2009年4月6日的判决不服，上诉至上级法院(第二审级)，即Oktyabrsky区法院。提交人还提出，缔约国援引的《行政违法法典》第30.9条对她的案件不适用，因为所涉条款只涵盖对非司法当局(即国家官员)所作行政违法决定的上诉。

5.2 提交人称，根据《民事诉讼程序法典》第329条，上级(第二审级)法院的决定自作出之日起生效。她在这方面补充说，俄罗斯联邦最高法院已经作出解释，《行政违法法典》第30.9条并没有规定可以不服上级(第二审级)法院的决定继续上诉，因此，这一决定自作出之时起即已生效。⁷ 提交人因此提出，她已使用了根据缔约国法律可以使用的所有上诉程序。

5.3 至于缔约国称提交人本可按照监察复审程序提起上诉的说法，她表示，这种程序并不属于《任择议定书》所指的有效补救办法，因为这一程序并不能保障监督上诉的案情会自动由一组法官(梁赞地区法院主管委员会或俄罗斯联邦最高法院)审议。提交人称，根据《民事诉讼程序法典》第381条，监督上诉由监察复审法院的一名法官审查，该法官有权不从下一审级调阅案件卷宗就驳回上诉。只有这一法官认为上诉的论据足够有力，才可能决定调阅案件卷宗，并酌情将案件转呈监察复审法院的法官小组审查。

5.4 在委员会决定是否受理本来文时，提交人恭请委员会考虑欧洲人权法院的立场。欧洲人权法院多次表示，监察复审程序并不是《保障人权和基本自由公约》(《欧洲公约》)所指的有效补救办法，因为《民事诉讼程序法典》并未清楚说明有哪些理由可以撤销下级法院最终判决，且申请人并不能直接参与该程序。⁸

5.5 提交人还提出，她和其他两人曾向宪法法院上诉，这是他们在国内一级讨取公道的最后尝试。宪法法院2010年1月19日的裁决驳回了她的上诉，并认为宣传同性恋是“向因年幼而缺乏批判并独立获取相关信息能力的个人，故意且不加控制地传播能够危害健康、道德和精神发展的信息，并灌输关于传统和非传统

⁷ 请参阅最高法院2003年8月20日的第1536-7/gen号函，该函对行政违法判决和(或)决定遭上诉时的生效程序作出了解释。

⁸ 请参阅欧洲人权法院2009年11月5日对Martynets诉俄罗斯一案(第29612/09号申请)的裁决，法院在判决中审视了《民事诉讼程序法典》所规定的“新”监察复审程序(2008年1月7日起生效)，并得出结论，“一般管辖权法院的监察复审程序具有一些核心特质，使本法院先前不得将其排除在按照《公约》第三十五条第1款应需用尽的国内补救办法之列，而新的监察复审程序仍保留着这些核心特质”。此外，欧洲人权法院认为，“针对有法律约束力的判决，监察复审程序仍可能经历多重审级，随之带来的风险是，案件会在各审级之间无止境地来回往复”。

家庭关系平等社会价值的扭曲概念”，对此加以禁止，不能被视为侵犯宪法权利。因此，提交人请委员会作出结论，即宪法法院的立场与《公约》所载标准相矛盾，因为在一个现代民主社会，应将“传统”（异性）和“非传统”（同性）关系视为同样宝贵。她认为，宪法法院实际上支持了《梁赞地区法》和《梁赞地区保护梁赞地区儿童道德法》的方针，即任何有关同性恋的信息表面上都是不道德的且对儿童发展有害。提交人认为，她有权在俄罗斯社会传播旨在倡导同性恋平等价值思想的信息。

5.6 正如 2010 年 1 月 19 日的裁决所示，宪法法院指出，《宪法》第 38 条明确保护母爱、童年和家庭。该法院的观点是，对家庭、母爱和童年的传统理解是需要国家专门保护的。该法院认为，立法者行事的前提是未成年人的利益是一项重要的社会价值。国家儿童保护政策的目标之一是保护未成年免受某些因素对其生理、智力、思想、精神和道德发展造成不良影响。更准确地说，俄罗斯联邦的《儿童权利基本保障联邦法》保护儿童免受某些信息、宣传和煽动危害其“健康[和]道德和精神发展”。宪法法院的观点是，以上受质疑的条款之所以得到通过，是为了确保儿童的智力、道德和心理安全。

5.7 宪法法院随后分析了《宪法》所规定的对言论自由权的保护。《宪法》第 29 条保障言论自由权，以及通过一切合法方式自由传播信息的权利。然而，法院指出，根据《欧洲公约》第 10 条，言论自由也可受到限制，只要这种限制是由法律规定、具有合法目的且是民主社会所必需的。最后，法院认定，《梁赞地区法》和《梁赞地区保护梁赞地区儿童道德法》并未禁止或贬低同性恋。这两部法律既没有歧视同性恋，也没有授予公共当局过度权力。因此法院得出结论，不认为上述法律受到质疑的条款过度限制了言论自由。

5.8 提交人提交了一份国际法学家委员会应其请求出具的法律意见的副本，并请委员会在审议其来文案情时考虑这一法律意见。

5.9 国际法学家委员会在其法律意见中，首先考虑了委员会对赫茨伯格等人诉芬兰⁹一案的意见的影响，委员会在意见中将芬兰政府为《芬兰刑法典》第 20 节第 9 款辩护时所援引的公共道德限制接受为《公约》第十九条第 3 款所规定的正当理由。《芬兰刑法典》第 20 节第 9 款规定，凡“公开纵容同性者之间猥亵行为”者，应处 6 个月有期徒刑或罚款。国际法学家委员会提出，上述来文的结果对这一案件并不具有决定效力，因为：

(a) 1982 年 4 月对赫茨伯格等人诉芬兰一案的意见获得通过以来，委员会及其他人权机构判例中的平等法律已经有了显著发展。当初，人们并没有认识到，性取向不可成为歧视的理由，而今天则不然；¹⁰

⁹ 第 61/1979 号来文，赫茨伯格等人诉芬兰，1982 年 4 月 2 日通过的意见。

¹⁰ 请参阅第 488/1992 号来文，Toonen 诉澳大利亚，1994 年 3 月 31 日通过的意见，第 8.7 段。

(b) 1982 年以来，委员会和其他机构也已经承认，对权利的限制决不能有悖于禁止歧视的原则。即便是具有可允许目的(如保护公共道德)的限制也不能具有歧视性；

(c) 公共道德的概念也会变化，¹¹ 有些事关公共道德的理由在 1982 年时被视为正当，而今天则不然。奥地利和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国已经废止了与芬兰《刑法典》第 20 节第 9 款相似的法律。此外，委员会的判例也反映了“公共道德”概念的演进，欧洲人权法院的判例法亦是如此。¹²

5.10 国际法学家委员会随后提出，《梁赞地区法》对言论自由的限制是不被允许的，原因如下：(a) 根据《公约》第二条和第二十六条，性取向是受到保护的；¹³ (b) 无论在法律还是实践中，对权利的限制不能具有歧视性——因此以性取向为由加以区别对待就是歧视，是违反《公约》的，除非有合理且客观的正当理由，并出于合法目的；(c) 公共道德并不是合理且客观的正当理由。

5.11 国际法学家委员会认为，不受歧视地享有所有《公约》权利意味着，男女同性恋、双性恋和变性者的言论自由，以及有关性取向和同性关系的言论不应受到歧视性的限制。任何对性方面言论的限制不得在性取向方面带有倾向。¹⁴ 限制言论自由的法律必须符合《公约》的目的和目标，并不得违反《公约》的不歧视条款。¹⁵ 不得出于歧视目的施加限制，也不得以歧视性的方式实施限制。¹⁶ 国际法学家委员会认为，即便是适度使用某一可允许的目的，例如公共道德，如果实施方式具有歧视性，也不能作为限制言论自由的根据。因此，《梁赞地区法》处罚“旨在宣传同性恋的公共行为”而非宣传异性恋或笼统地宣传性的行为，是没有正当理由的区别对待。同性成年人之间自愿同意发展性关系在俄罗斯联邦是合法的，但该法却独独对这一种特定的性行为给予差别待遇。

¹¹ 请参阅托克尔·奥普萨尔对赫茨伯格等人诉芬兰一案的个人意见。

¹² 请参阅 Toonen 诉澳大利亚；以及欧洲人权法院对达吉恩诉联合王国一案(第 7525/76 号申请)的裁决，1981 年 10 月 22 日。

¹³ 请参阅 Toonen 诉澳大利亚；第 941/2000 号来文，扬诉澳大利亚，2003 年 8 月 6 日通过的意见，第 10.4 段。另见经济、文化和权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，《经济及社会理事会正式记录，2010 年，补编第 2 号》(E/2010/22)，附件六，第 32 段；禁止酷刑委员会关于各缔约国第 2 条执行情况的第 2 号一般性意见(2007 年)，《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 44 号》(A/63/44)，附件六，第 21 段；儿童权利委员会关于在《儿童权利公约》框架内青少年的健康和发展的第 4 号一般性意见(2003 年)，《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 41 号》(A/59/41)，附件十，第 6 段。

¹⁴ 请参阅欧洲委员会部长委员会就打击基于性取向或性别身份歧视的措施向成员国提出的第 CM/Rec (2010) 5 号建议，2010 年 3 月 31 日通过。可查阅 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1606669>。

¹⁵ 《关于〈公民权利和政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》，附件，E/CN.4/1985/4，原则 2；委员会关于思想、良心和宗教自由权利的第 22 号一般性意见(1993 年)，《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 40 号》(A/48/40)，附件六，第 8 段。

¹⁶ 委员会第 22 号一般性意见，第 8 段；以及托克尔·奥普萨尔对赫茨伯格等人诉芬兰一案的个人意见。

5.12 此外，尽管并非每一种区别对待都构成歧视，但这种区别对待必须合理客观，且必须是为了实现《公约》规定的某一合法目标。¹⁷ 性取向是一项被禁制的理由，因此，以性取向为根据加以区别对待就构成歧视，违反了《公约》，除非有“合理且客观的”正当理由。¹⁸ 公共道德并不是此种正当理由。自赫茨伯格等人诉芬兰一案以来，公共道德论据的力度已经减弱。¹⁹ 国际法学家委员会提出，世界各地的法院已经认定，公共道德不足以作为区别对待的理由，且已经确立，不能将对公共道德的关切用来为以性取向为由的区别对待开脱。²⁰ 国际法学家委员会补充说，《梁赞地区法》明显意图针对任何有关同性恋的信息，包括那些根据刑法绝对不属于“淫秽”的信息。

5.13 国际法学家委员会还提出，《梁赞地区法》还对儿童接受信息的权利有严重影响。除《公约》第十九条第 2 款外，根据《儿童权利公约》第 13 条，儿童接受性方面信息的权利受到专门保护。²¹ 儿童接受有关性和性取向的信息的权利是与他们的受教育权和健康权相联系的。²²

5.14 鉴于以上原因，国际法学家委员会得出结论，《梁赞地区法》第 3.10 节违背了缔约国根据《公约》所承担的义务。

缔约国关于可否受理和案情的进一步意见

6.1 2010 年 12 月 9 日，缔约国回顾了案件事实，并表示，治安法官对提交人处以行政罚款是《梁赞地区法》第 3.10 节所规定的最低处罚，对她而言并非“负担过重”。缔约国还提出，提交人一案的所有法院决定都是合法且有充分依据的，并提出了实质上与 Oktyabrsky 区法院(见上文第 2.6 段)和宪法法院(见上文第 5.6 段)的论据。缔约国表示，提交人声称自己因为对同性恋持宽容态度且自由表达观点而被行政处罚是不“符合事实”的。她之所以被行政处罚，是因为她向未成年人宣传同性恋(男子之间的性行为 and 女同性恋)。²³

¹⁷ 请参阅委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，《大会正式记录，第四十五届会议，补编第 40 号，第一卷》，(A/45/40 (Vol. I))，附件六，A 部分，第 13 段。

¹⁸ 经济、社会和文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 13 段。

¹⁹ 请参阅 Toonen 诉澳大利亚，第 8.6 段；以及欧洲人权法院 1992 年 10 月 29 日对 Open Door 组织和 Dublin Well Woman 组织诉爱尔兰一案(第 14234/88 和第 14235/88 号申请)的判决，第 65 至 66 段。

²⁰ 该法律意见援引了美国最高法院、南非宪法法院和菲律宾最高法院等法院的判例法。

²¹ 请参阅儿童权利委员会关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利的第 3 号一般性意见(2003 年)，《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 41 号》(A59/41)，附件九，第 16 段；以及儿童权利委员会对大不列颠及北爱尔兰联合王国第二次定期报告的结论性意见，CRC/C/15/Add.188，第 44 (d)段。

²² 请参阅受教育权问题特别报告员的报告，A/HRC/8/10/Add.1，第 79 至 84 段，及 A/HRC/4/29/Add.1，第 34 至 37 段。另见欧洲社会权利委员会的裁决，国际依法保护人权中心诉克罗地亚(第 45/2007 号申诉)，2009 年 3 月 30 日。

²³ 字体由缔约国所改，以示强调。

6.2 缔约国还提出，据提交人称，她行为的目的是倡导社会对同性恋持宽容态度，包括向未成年人提倡这一态度。因此，她是蓄意让儿童参与这些问题的讨论。结果是，公众只认识到了她想让儿童参与讨论的观点。此外，她的行为从一开始就具有“煽动因素”。缔约国补充说，公众或未成年人并不关心提交人的私生活，且公共当局并未干涉她的私生活。出于这些原因，缔约国重申其最初的论点，即本来文滥用提交权，因此与《任择议定书》第三条不符。

6.3 缔约国回顾称，提交人故意不使用求助于监察复审程序的权利，因此，她已用尽所有国内补救办法的说法并不“符合事实”。鉴于以上原因，缔约国得出结论，提交人的论点无据无凭，对她行使权利的干涉是适度的，且来文本身按照《任择议定书》第五条第2款(丑)项不可受理。

提交人关于缔约国进一步意见的评论

7.1 2011年2月3日，提交人回顾了缔约国的论点——对她予以行政处罚是出于保护儿童免受“同性恋宣传”的合法目的，即保护儿童，防止他们接受到道德上有害的信息。就此，她提出，这一做法明显具有歧视性，因为其依据假定，相对于异性恋，同性恋是不道德的。提交人补充说，她认为这一方针禁止传播任何与同性恋有关的信息，包括本来文所涉的没有倾向的信息，因此缺少客观和合理的正当理由。她提请委员会注意欧洲人权法院对涉及莫斯科当局2006至2008年禁止所谓“同性恋自豪”活动的阿列克谢耶夫诉俄罗斯一案²⁴的裁决。提交人恭请委员会考虑欧洲人权法院对缔约国提出的公共道德论据的相关立场。

7.2 至于缔约国声称国内补救办法未用尽的论点，提交人重申了先前在2010年7月22日提交的材料中的立场，即监察复审程序不是有效的补救办法。此外，2010年1月19日宪法法院的裁决已经消除了这方面的任何疑问。

7.3 2011年11月21日，提交人请委员会优先处理本来文，因为她认为本来文对男女同性恋、双性恋和变性者权利领域的判例发展具有重要意义。她提出，近期的发展对俄罗斯联邦²⁵和世界其他地方²⁶的男女同性恋、双性恋和变性者的基本人权造成了威胁，包括言论自由、集会自由和结社自由。

²⁴ 欧洲人权法院对阿列克谢耶夫诉俄罗斯一案的裁决(第4916/07、第25924/08和第14599/09号申请)，2010年10月21日，第82至84段。法院认定，侵犯《欧洲公约》第11条；一并侵犯第13条和第11条；一并侵犯第14条和第11条事实成立。

²⁵ 值得注意的是：(a) 2011年9月28日，阿尔汉格尔斯克地区议会通过了一部类似法律，禁止向未成年人宣传同性恋。该法于2011年10月起生效。2011年11月16日，同一议会通过了《阿尔汉格尔斯克地区行政违法法》修正案，规定向未成年人宣传同性恋要受行政处分；(b) 2011年11月16日，圣彼得堡议会一读通过了一部法律，禁止“宣传男子之间的性行为、女同性恋、双性恋、变性和恋童癖”，并对这种行为规定了罚款。据媒体报道，2012年3月7日对《圣彼得堡行政违法法》的修正规定，对“旨在向未成年人宣传男子之间的性行为、女同性恋、双性恋和变性的公共行为”应予以行政处分(第7.1条)，对“旨在宣传恋童癖的公共行为”也要予以行政处分(第7.2条)；(c) 2011年11月16日，莫斯科市杜马(议会)在一次访谈中称，莫斯科一定会通过一部禁止向未成年人宣传同性恋的法律；(d) 2011年11月17日，联邦委员会(国家杜马的上院)支持在联邦一级推行一部类似法律。

缔约国的补充意见

8.1 2012年8月17日，缔约国提出了补充意见。缔约国称，推行《圣彼得堡行政违法法》和《阿尔汉格尔斯克地区行政违法法》的目的是“打击向未成年人宣传男子之间的性行为、女同性恋、双性恋、变性的行为，以及宣传恋童癖的行为，因为社区代表已多次提出集体请求，对这种宣传表示抗议”。缔约国提到了独立国家联合体成员国议会间大会于2009年12月3日通过的《保护儿童免于接受到对其健康和发展有害的信息示范法》。该法规定，“宣传”指“自然人和(或)法人传播旨在影响儿童行为和(或)形成定型观念的信息，或传播旨在鼓励或有效鼓励信息接受者做出特定行动或不做特定行动的信息”。

8.2 缔约国补充说，上述法律认为，“对儿童的健康和发展有害的信息，是其内容、展示和(或)使用能影响人的潜意识并能损害儿童生理和心理健康和(或)引发其精神、心理、生理和社会发展错乱的信息”。这种“错乱”包括“形成扭曲的社会偏好和态度、煽动有潜在危险性的行为和举止、有侵略性、残忍、暴力或其他反社会行为(包括可受刑法惩处的行为)，灌输病态的担忧和恐惧或鼓励儿童过早对性产生兴趣或过早开始性生活”。

8.3 缔约国还提到了《俄罗斯联邦儿童权利基本保障联邦法》第4条第1款、第5条第2款和第14条，并提出，俄罗斯联邦为保护儿童利益推行的国家政策的目的之一是保护儿童，防止某些因素对他们的生理、智力、心理、精神和道德发展造成负面影响。

8.4 缔约国还提出，为了保护儿童，防止他们接受到对其健康和(或)发展有害的信息，2010年12月29日《保护儿童免于接受到对其健康和(或)发展有害的信息联邦法》(2012年9月起生效)规定了向儿童传播信息的要求。这些要求包括：信息输出要分级要经专家评估，并接受政府监督和控制，以符合保护儿童免于接受到有害其健康和(或)发展信息的法律。

8.5 缔约国回顾称，《公约》第十九条第2款所保障的权利可以受到同一条第3款所规定的特定限制。就此问题，缔约国提到了《儿童权利公约》第17和第34条，以及《俄罗斯联邦儿童权利基本保障联邦法》第4条第2款，该款规定了哪些印刷材料、音频、视频和其他材料不适合传播给18岁以下儿童。

8.6 缔约国坚称，宪法法院已仔细审查了提交人和其他二人提出的案件事实和论据，随后才得出结论，梁赞地区的法律制定者按照《保护儿童免于接受到对其健康和(或)发展有害的信息联邦法》的要求，采取了旨在保障儿童智力、道德和心理安全的措施，其中包括禁止从事旨在宣传同性恋的公开行为。缔约国还重申了宪法法院的裁决，即这种宣传本身是“向因年幼而缺乏批判并独立获取相关信息能力的个人，故意且不加控制地传播能够危害健康、道德和精神发展的信息，并灌

²⁶ 先前，立陶宛曾试图在国家一级推行类似法律。欧洲联盟介入之后提案才被否决。乌克兰目前正在讨论一部类似的禁止宣传同性恋的法律。

输关于传统和非传统家庭关系平等社会价值的扭曲概念”，对此加以禁止，不能被视为侵犯宪法权利。

8.7 缔约国认为，提交人在评论中并未提出任何与本来文实质有关的新论据，而是解释了国际法条款。缔约国补充说，其 2010 年 5 月 20 日和 2010 年 12 月 9 日提交的材料中涵盖了可否受理问题和案情。至于提交人关于地区一级通过各项法律禁止向未成年人宣传男子之间的性行为、女同性恋、双性恋和变性的评论，缔约国提出，这些法律完全符合俄罗斯联邦的国际义务，且目的是保护儿童的道德、精神、生理和心理发展。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何请求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

9.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已查明，本事项目前未由另一项国际调查或解决程序审查。

9.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定，委员会注意到缔约国的论点，即提交人本可使用《行政违法法典》第 30.9 条所设想的常规上诉程序。就此，委员会提醒缔约国，必须具体说明在提交人一案的情况下，她本可使用哪些法律补救办法，同时应呈交证据，证明这种补救办法有产生效果的合理前景。²⁷正如提交人所述，《行政违法法典》第 30.9 条似乎并不适用于本来文，因为该条所涉上诉仅针对非司法当局下达的行政处罚令，有鉴于此，委员会接受提交人的论点，即她已用尽了根据缔约国法律可用的所有常规上诉程序，而缔约国并未对这一点提出质疑。

9.4 委员会还注意到，缔约国声称提交人本可按照《行政违法法典》第 30.12 条第 1 部分所设想的监察复审程序，对于已经可执行的 Oktyabrsky 区法院的判决提起上诉。委员会还注意到提交人的论点，即这一程序并不能保障监督上诉的案情会自动由一组法官审议，因此不属于《任择议定书》所指的有效补救办法。此外，她已向宪法法院提出质疑，认为判处她行政违法所依据的《梁赞地区法》违宪，但未获成功。

9.5 就这一问题，委员会回顾称，若国内补救办法客观上不存在胜诉的前景，即根据适用的国内法律，申诉将不可避免地遭到驳回，或者按照国内最高级别法院的既定判例不可能获得有利结果，则无需用尽国内补救办法。²⁸委员会注意

²⁷ 见第 4/1977 号来文，拉米雷斯诉乌拉圭，1980 年 7 月 23 日通过的意见，第 5 段。

²⁸ 第 327/1988 号来文，Barzhig 诉法国，1991 年 4 月 11 日通过的意见，第 5.1 段，以及扬诉澳大利亚，第 9.4 段。

到，宪法法院已经驳回了提交人的上诉，认定禁止宣传同性恋不可被视为侵犯其宪法权利，且缔约国并未声称，若各法院依照监察复审程序审议此案，本将(乃至本可)得出与宪法法院裁决不同的结果。因此，委员会认为，要求提交人求助于监察复审程序是不合理的，因为这一补救办法不可再被视为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所指的有效补救办法，即能给提交人带来获得司法补救的合理前景的补救办法。²⁹ 因此，为受理来文之目的，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定并不阻碍委员会审查本来文。

9.6 缔约国进而辩称，按照《任择议定书》第三条，本来文不可受理，而且是滥用提交权，因为提交人并未因任何原因受到歧视，特别是因其性取向而受到歧视，且缔约国的公共当局并未干涉她的私生活。然而委员会认为，提交人所提出的论点——她是依照据称歧视同性恋者的《梁赞地区法》被判行政违法的，已提出了实质性的问题，应在诉讼程序的案情阶段予以处理。

9.7 由此，委员会未发现受理本来文的进一步障碍，并宣布提交人的论点依照《公约》第十九和第二十六条论据充分，符合受理来文的目的。

审议案情

10.1 人权事务委员会已经根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方提供的所有资料，审议了来文。

10.2 委员会需审理的第一个问题，是对提交人一案援用《梁赞地区法》第 3.10 节判处她行政违法随即处以罚款是否构成对第十九条第 3 款所指的对提交人言论自由权的限制。委员会注意到，《梁赞地区法》第 3.10 节规定，“向未成年人宣传同性恋(男子之间的性行为或女同性恋)”，应予以行政处罚。然而委员会认为，《梁赞地区法》第 3.10 节的措辞并未说明“同性恋(男子之间的性行为或女同性恋)”是指个人的性身份还是性行为，抑或是二者兼有。无论如何，提交人行使《公约》第十九条第 2 款所保障的言论自由权受到了限制是毫无疑问的。³⁰ 事实上，本来文中双方对限制的存在并无争议。

10.3 委员会随后审议的问题是，根据《公约》第十九条第 3 款，对提交人言论自由权的限制是否具有正当理由，即是否由法律规定且为以下目的所必需：**(a)** 尊重他人的权利或声誉；**(b)** 维护国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。就此，委员会回顾了其关于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条(见解和言论自由)的第 34 号一般性意见(2011 年)，³¹ 意见中表示，见解自由和言论自由等自由是人全面发展不可或缺的条件，对任何社会都至关重要，并且是每个自由民主社会的基石。³² 对行使这些自由的任何限制必须符合必要性和相称性

²⁹ 第 550/1993 号来文，福里松诉法国，1996 年 11 月 8 日通过的意见，第 6.1 段。

³⁰ 第 780/1997 号来文，Laptsevich 诉白俄罗斯，2000 年 3 月 20 日通过的意见，第 8.1 段。

³¹ 《大会正式记录，第六十六届会议，补编第 40 号》(A/66/40 (Vol. I))，附件五。

³² 见同上，第 2 段。

的严格检验，且“施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必须与所指特定需要直接相关”。³³

10.4 委员会指出，在本案中，提交人和缔约国的分歧在于，对行使言论自由权的限制是否是“由法律规定”。特别是，提交人援引《宪法》第 55 条第 3 款辩称，只有联邦法能限制言论自由，而以“向未成年人宣传同性恋”为由判处她行政违法所依据的《梁赞地区法》并不是联邦法。缔约国进而提出，《梁赞地区法》是以《宪法》和《行政违法法典》为基础的，因此是行政违法法律体系的一部分。委员会将不审议这一问题，因为不论该限制在缔约国内是否合法，限制《公约》第十九条第 3 款所列权利的法律都不仅要符合《公约》第十九条第 3 款的严格规定，还必须本身符合《公约》的条款、目的和目标，³⁴ 包括《公约》的不歧视条款。³⁵

10.5 就此，委员会回顾称，正如其第 34 号一般性意见中所述，“‘道德观念来源于许多社会、哲学和宗教传统；因此，为了保护道德对……实行的限制必须基于不光是来自单一传统的原则’。对任何此类限制必须按照人权普遍性和不歧视原则来加以理解”。³⁶ 关于本案，委员会指出，《梁赞地区法》第 3.10 节规定应予行政处罚的是“旨在向未成年人宣传同性恋(男子之间的性行为或女同性恋)的公开行为”，而非宣传异性恋或笼统地宣传性的行为。委员会援引先前的判例，³⁷ 回顾称，第二十六条所规定的禁止歧视也包括禁止基于性取向的歧视。

10.6 委员会还回顾了其一贯判例，即并不是每一项基于《公约》第二十六条所列理由的区别对待都是歧视行为，只要这种区别对待有合理客观的标准为依据，³⁸ 是为了实现《公约》规定的合法目的，就不属于歧视。³⁹ 委员会注意到缔约国援引了保护未成年人的道德、健康、权利和合法利益这一目的，但认为缔约国并未证明，禁止“向未成年人宣传同性恋”方面的言论自由权(而非禁止宣

³³ 同上，第 22 段。

³⁴ 见同上，第 26 段；及 *Toonen 诉澳大利亚*，第 8.3 段。

³⁵ 第 34 号一般性意见，第 26 段，及第 18 号一般性意见，第 13 段。

³⁶ 第 34 号一般性意见，第 32 段。

³⁷ 见 *Toonen 诉澳大利亚*，第 8.7 段；*扬诉澳大利亚*，第 10.4 段；及第 1361/2005 号来文，*X 诉哥伦比亚*，2007 年 3 月 30 日通过的意见，第 7.2 段。

³⁸ 除其他外，参阅第 172/1984 号来文，*布鲁克诉荷兰*，1982 年 4 月 9 日通过的意见，第 13 段；第 182/1984 号来文，*Zwaan-de Vries 诉荷兰*，1987 年 4 月 9 日通过的意见，第 13 段；第 218/1986 号来文，*福斯诉荷兰*，1989 年 3 月 29 日通过的意见，第 11.3 段；第 415/1990 号来文，*Pauger 诉奥地利*，1992 年 3 月 26 日通过的意见，第 7.3 段；第 919/2000 号来文，*米勒和恩格尔哈德诉纳米比亚*，2002 年 3 月 26 日通过的意见，第 6.7 段；及第 976/2001 号来文，*德克森诉荷兰*，2004 年 4 月 1 日通过的意见，第 9.2 段。

³⁹ 见第 1314/2004 号来文，*奥尼尔和奎因诉爱尔兰*，2006 年 7 月 24 日通过的意见，第 8.3 段，等。

传异性恋或笼统地宣传性)有合理客观的标准为依据。另外，缔约国并未提出任何证据表明有相关因素可以证明这一区别对待是正当的。⁴⁰

10.7 此外，委员会认为，提交人在中学附近展示写有“同性恋不是病”和“我同性恋我自豪”的海报，并未做出旨在让未成年人涉足任何特定性行为或者宣传任何性取向的公开行为。她只是表达自己的性身份并寻求人们对这一身份的理解。

10.8 委员会注意到缔约国的论点，即提交人是蓄意让儿童参与其行动所提出问题的讨论；公众只认识到了她想让儿童参与讨论的观点；她的行为从一开始就具有“煽动因素”，公众或未成年人对她的私生活并不关心，且公共当局并未干涉她的私生活(见上文第 6.2 段)。委员会承认缔约国当局在保护未成年人福利方面发挥的作用，但也指出，即便确实如缔约国所称，提交人有意让儿童参与同性恋相关问题的讨论，缔约国当局亦未能针对本案事实，说明为什么出于《公约》第十九条第 3 款的合法目的之一，有必要依照《梁赞地区法》，因提交人表达了自己的性身份并寻求人们对这一身份的理解而限制其言论自由权。因此，委员会得出结论，以《梁赞地区法》模棱两可且具有歧视性的第 3.10 节为依据、以“向未成年人宣传同性恋”为由判处提交人行政违法，侵犯了她根据《公约》与第二十六条一并解读的第十九条第 2 款所享有的权利。

11. 人权事务委员会依《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示俄罗斯联邦存在违反《公民权利和政治权利国际公约》与第二十六条一并解读的第十九条第 2 款的情况。

12. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项规定，缔约国有义务给予提交人有效的补救，包括退还 2009 年 4 月判处的罚款与提交人承担的法律费用，并予以赔偿。缔约国还有义务防止今后再发生类似的违约情况，并确保使国内法律的相关条款与《公约》第十九和第二十六条的规定相符。

13. 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》第二条规定，缔约国也已承诺确保其境内所有受其管辖的个人均享有《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。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

⁴⁰ 见扬诉澳大利亚，第 10.4 段；及 X 诉哥伦比亚，第 7.2 段。