

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
23 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 2830/
2016 号来文的意见* **

来文提交人:	Ruslan Savolaynen(由律师 Svetlana Gromova 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	俄罗斯联邦
来文日期:	2014 年 12 月 25 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 10 月 26 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2022 年 7 月 19 日
事由:	和平集会权; 表达自由; 不歧视
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	无端限制和平集会权和表达自由; 歧视男女同性恋、双性恋和跨性别者
《公约》条款:	第十九、第二十一和第二十六条
《任择议定书》条款:	第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Ruslan Savolaynen, 俄罗斯国民, 生于 1989 年。他称, 他因俄罗斯联邦侵犯他在《公约》第十九、第二十一和第二十六条之下的权利而受害。《任择议定书》于 1992 年 1 月 1 日对缔约国生效。提交人由律师 Svetlana Gromova 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: 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、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 提交人是俄罗斯联邦圣彼得堡的男女同性恋、双性恋和跨性别者群体成员，也是该群体的人权活动者。2013年3月31日，即“国际跨性别问题宣传日”，提交人计划在圣彼得堡不同地点举行若干示威，并向有关主管部门提出请求，要求批准举行这些活动。但所有请求都被驳回，因此示威没有举行。

2.2 具体而言，2013年3月25日，提交人向圣彼得堡市政府的司法、法律秩序和安全委员会提交了通知，说明计划于2013年3月31日下午3时至4时在Pionerskaya广场Griboyedov纪念碑前举行示威，将有至多20人参加。该活动的目的是提请公众和执法人员关注跨性别者和变性者以及其他性别少数群体面临的歧视，并提高主管部门和整个社会对跨性别者群体的关注度。提交人向市政府通报了活动的目的、日期、时间和地点，并在通知中表示，参加者计划使用横幅、海报、传单和其他视觉宣传手段。提交人在给主管部门的通知中称，活动期间展示的海报上写有以下宣传语：“我的性别——我的选择”、“朝平等和尊重转变”和“生理结构并不意味着命运”。

2.3 2013年3月27日，市政府的一名代表电话通知他说示威无法举行，因为当天计划在同一地点举行另一项活动。作为替代方案，该代表建议在其他时间或地点举行示威。该代表建议将圣彼得堡郊区Novoselki作为替代地点。提交人询问另外哪些时间可在Pionerskaya广场举行示威，但该代表无法提供任何连贯的回答。提交人还询问了另一项活动的开始和结束时间，但该代表表示不清楚。

2.4 市政府在2013年3月27日的书面答复中通知提交人，由于地区主管部门2013年3月31日将在Pionerskaya广场举行一场定向越野的大众体育活动，因此无法在该地点举行示威，同时举行示威将侵犯不参加示威的其他人的权利。市政府再次建议提交人考虑更改计划举行活动的日期和/或时间，或在原计划的日期和时间举行活动，但将地点改为圣彼得堡Vyborg区Novoselki。市政府要求提交人将有关所建议更改的决定以书面方式通知市政府。市政府还告知提交人，除非就所建议的更改达成一致，否则他不准举行该活动。

2.5 2013年4月24日，提交人在圣彼得堡Smolninsky区法院对市政府的答复提出质疑，他申诉称，禁止举行示威是不合理的，因为计划举行体育活动并不自动导致提交人无法举行示威。他还申诉称，市政府提议的替代地点不符合计划举行的示威的目的，也无法反映其社会和政治意义，因为该地点位置偏远，交通不便。虽然该地点在形式上位于圣彼得堡市边界内，但距离市中心很远，需要乘坐大约两小时公共交通才能到达。而Pionerskaya广场位于市中心，参加者和媒体代表都很容易到达。

2.6 提交人在2013年4月30日地区法院的听证会上还指出，Pionerskaya广场2013年3月31日空无一人，似乎没有举行其他活动。他请求法院传唤2013年3月31日到过Pionerskaya广场的一人作为证人，此人观察了广场并拍了照。他还要求法院将表明广场空无一人的照片接受为证据。但这两项请求均遭到拒绝。

2.7 2013年4月30日，地区法院驳回了提交人的申诉，认为市政府受到质疑的答复是根据国内法律相关规定作出的，没有侵犯提交人的表达和集会自由权。具体而言，地区法院认为，公共机关显然不能批准在同一时间和地点举行若干活动，因为这显然会侵犯每项活动的参加者的权利。提交人没有被剥夺在市政府建

议的替代地点举行活动的可能性，也没有被剥夺自行建议在其他地点或时间举行活动的可能性。

2.8 提交人就地区法院的裁决向圣彼得堡市法院提出上诉。2013年7月17日，市法院驳回了上诉，并且在没有评估市政府在受到质疑的答复中所提出理由的情况下，认定拒绝批准在提交人所选地点和日期举行示威是合理的。市法院在这方面指出，计划举行活动的 Pionerskaya 广场 Griboyedov 纪念碑位于一座儿童剧院附近，这意味着不同年龄的儿童出入剧院要穿过广场。根据国内法律的相关规定，包括关于儿童权利基本保障的第 124-FZ 号联邦法和关于保护儿童免受对其健康和发展有害信息影响的第 436-FZ 号联邦法，市法院认为，具体而言，“计划于 2013 年 3 月 31 日举行的示威的参加者试图在[儿童剧院]附近散发传单并使用其他视觉宣传手段，呼吁包容跨性别者、变性者和其他性别少数群体，尽管通知包含的宣传语并非详尽无遗，但由于这种行为对儿童的道德和精神发展构成潜在威胁，因此应被视为不可接受”。市法院还认为，“[市政府]不批准[提交人]在 Pionerskaya 广场举行示威的做法并未侵犯[提交人的]权利，因为市政府实际上阻止了在为儿童提供戏剧演出的文化机构附近传播信息，此类信息可导致由于年龄而无法对此类信息进行批判性独立评估的人群形成扭曲观点，认为传统和非传统婚姻关系在社会上是平等的”。

2.9 提交人向圣彼得堡市法院主席团提出撤销原判上诉。该上诉于 2013 年 10 月 18 日被驳回，理由是没有根据。

申诉

3.1 提交人称，他在第十九条和第二十一条之下的权利受到侵犯，因为不批准 2013 年 3 月 31 日举行示威构成了对他权利的干涉，而这种干涉并非法律所规定，并非出于合法目的，也不是民主社会所必需的。

3.2 提交人还称，不批准 2013 年 3 月 31 日举行示威构成对他在《公约》第二十六条之下的权利的侵犯，因为这种做法构成了基于性别认同的待遇差异，因此，在缺乏合理和客观理由的情况下，这种待遇差异具有《公约》第二十六条意义上的歧视性。提交人特别指出，在他的案件中，不批准举行示威与该公共活动的内容和目的有关，事实上是在禁止向未成年人传播任何关于变性者和跨性别者以及其他性别少数群体的信息。他还提到了缔约国男女同性恋、双性恋和跨性别者群体举行公共活动的总体情况，并指出，2008 年至 2013 年期间，提交各主管部门的有关举行支持该群体的公共活动的通知大多被驳回。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2017 年 8 月 24 日的普通照会中根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项对来文可否受理提出了质疑。缔约国称，提交人没有用尽国内程序下可用的国内补救办法，没有针对国内法院的裁决向最高法院提交撤销原判上诉。在这方面，缔约国提及 Abramyan 等人诉俄罗斯案的裁决，欧洲人权法院在该案中认定，通过经第 353-FZ 号联邦法修订的《民事诉讼法》引入的撤销原判程序有效，为使欧洲人权法院受理申诉，必须用尽该程序。¹

¹ 第 38951/13 号和第 59611/13 号申诉，2015 年 5 月 12 日裁决。

4.2 为证明新的国内补救办法的有效性和可及性，缔约国提供了 2014-2015 年期间的统计资料，说明了最高法院民事和行政庭在撤销原判程序中审理的案件总数，所批准的撤销原判上诉数量，以及维持、更改或撤销下级法院裁决并将案件发回重审或作出新裁决的案件数量。²

4.3 关于案件的实质问题，缔约国指出，提交人在提交委员会的来文中提出的论点与国内法院确立的案情之间存在矛盾，提交人在国内法院的诉讼中没有提到他属于男女同性恋、双性恋和跨性别者群体这一事实，也没有提到他原本计划在 2013 年 3 月 31 日举行多项公共活动，但主管部门没有批准他举行任何活动。缔约国还指出，来文将计划举行示威的地点不准确地称为“Pionerskaya 广场，Griboyedov 纪念碑前”，而在 2013 年 3 月 25 日的通知中，计划举行示威的地点被称为“Pionerskaya 广场(Griboyedov 纪念碑旁)”。³ 缔约国认为，第二种措辞表明，提交人打算在整个广场，而非仅在纪念碑前举行示威，这证明国内法院有理由适用有关保障未成年人权利的相关法律。

4.4 缔约国还指出，提交人提供的关于他 2013 年 3 月 27 日与市政府代表电话交谈内容的信息没有得到任何证据的证实。缔约国还指出，市政府受到质疑的 2013 年 3 月 27 日书面答复中并未不批准举行所计划的示威。主管部门在答复中向提交人提供了在其他时间或地点举行活动的可能性，因为需要尊重在提交人所选日期计划在 Pionerskaya 广场举行体育活动的其他人的权利和利益。向提交人建议的替代地点位于该市边界之内，任何人如果对提交人的活动感兴趣，均可搭乘公共交通前往该地。此外，建议的替代地点比 Pionerskaya 广场更靠近提交人的居住地。

4.5 缔约国在评估提交人关于限制其权利为非法、不合理和并非出于正当目的的论点时指出，这一限制的必要性在国内法院的诉讼程序中得到了确认，因为各种情况表明，计划举行的活动并不是中立的，违反了俄罗斯法律，这些情况包括：2013 年 3 月 25 日通知所述的活动的目的，计划参加示威者多达 20 人，该活动不仅

² 案卷中的统计资料如下：“2014 年，最高法院民事庭通过撤销原判程序审理了 588 起案件，并批准了其中 541 起案件的撤销原判上诉。法院撤销了 271 项裁决，对 97 项上诉裁决未经撤销和修改而维持原判，撤销了 103 项上诉裁决并将案件发回重审，对 20 项撤销原判裁决未经撤销或修改而维持原判，修改了 3 起案件的裁决，对 47 起案件另行作出裁决，并批准了其撤销原判(监督复审)上诉。

最高法院行政庭在所述期间通过撤销原判程序审理了 70 起案件，并批准了其中 67 起案件的撤销原判上诉。具体而言，法院撤销了 25 项裁决，对 12 项上诉裁决未经撤销和修改而维持原判，撤销了 4 项上诉裁决并将案件发回重新进行上诉审查，对 7 项撤销原判裁决未经撤销或修改而维持原判。

最高法院民事庭于 2015 年审理了 27 起撤销原判诉讼案件。法院批准了 894 起民事案件的撤销原判上诉；撤销了 336 项裁决，其中撤销 147 项裁决并将案件发回重审，撤销 185 项裁决并作出了新的裁决，撤销 4 项裁决并且不对申请进行审议。此外，法院还撤销了 506 项上诉裁决，其中 117 起案件维持一审裁决，389 起案件发回重新进行上诉审查。

最高法院行政庭在所述期间通过撤销原判程序审理了 139 起行政案件，其中驳回了 11 起行政案件的撤销原判上诉，批准了 128 起行政案件的撤销原判上诉，特别是撤销了一审和上诉法院的 63 项司法行为；将 14 起行政案件发回一审法院重审；在 49 起案件中采取了新的司法行为；撤销了 33 项上诉裁决；将 10 起行政案件移交上诉法院重审；对 23 起案件维持一审法院判决。”

³ 2013 年 3 月 25 日通知中的俄文原文如下：“Пионерская площадь (у памятника А.С. Грибоедову)”。

打算使用横幅和海报，还打算散发传单，而通知中并未说明传单内容，以及有意确保媒体对该活动进行报道。

4.6 缔约国评估了圣彼得堡市法院 2013 年 7 月 17 日作出的上诉裁决，并指出，市法院的裁决符合《儿童权利公约》和国内法律的规定，包括关于儿童权利基本保障的第 124-FZ 号法和关于保护儿童免受对其健康和发展有害信息影响的第 436-FZ 号法。市法院考虑到本案的特殊情况，包括提交人计划举行活动的地点距离儿童文化机构很近，活动日期与学校春季假期重叠，建议通过海报、传单和其他视觉材料传播的宣传语内容并不详尽。市法院认为，禁止在文化机构附近传播“利用 16 岁以下儿童对性问题的关注的信息，这可能对他们的道德和精神发展产生真正的负面影响”。

4.7 缔约国还指出，国内法院在审议本案时考虑到了在某些情况下对所涉权利施加限制的可能性。法院根据缔约国普遍接受的道德标准和公共秩序规则，评估了提交人计划举行的公共活动的性质。国内法院认为，对提交人权利的限制是法律规定的，是可允许的。此外，缔约国指出，从市政府受到质疑的答复内容可以看出，市政府没有不批准提交人在所选地点举行公共活动，而是请他另行确定活动时间，或在他所希望的时间和日期举行活动，但更改活动地点。缔约国认为，提交人自愿放弃了他的权利，因为他没有接受主管部门关于替代地点的建议，也没有更改活动时间。缔约国还指出，提交人陈述案情的方式表明，他认为主管部门应对他自己拒绝决定举行示威的替代地点或时间负责，并且将事实陈述为主管部门似乎不仅不批准举行示威，而且还威胁要拘留他。提交人可以不接受市政府的建议，如果他认为示威的具体日期很重要，他可以自行作出更改活动时间的决定。

4.8 因此，缔约国得出结论认为，不存在侵犯提交人在《公约》第九、第二十一和第二十六条之下的权利的情况。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人于 2017 年 10 月 27 日就缔约国的意见提交了评论。关于未用尽国内补救办法的问题，他指出，新的撤销原判程序仍是一种特殊补救办法，在他的具体案件中无效；缔约国为证实新程序有效性而提供的统计数据不准确，不一致，并且与他的案件无关；缔约国没有提交任何统计数据表明，新的撤销原判复审是有关表达自由及和平集会自由的案件的有效补救办法。提交人还指出，他向委员会首次提交来文的日期是 2014 年 12 月 25 日，是在欧洲人权法院于 2015 年 5 月 12 日对 *Abramyan* 等人诉俄罗斯案作出裁决之前，而且在他提交来文时，新的撤销原判程序刚刚出台，他不可能合理预期引入该程序的立法改革会使之成为需要用尽的有效补救办法。因此，根据既定判例，他没有再向最高法院提出撤销原判上诉，因为判例表明，俄罗斯联邦的第四级司法审查不是需要用尽的有效补救办法。

5.2 提交人还回应了缔约国在关于实质问题的意见中提出的每一个论点。具体而言，他指出，关于计划于 2013 年 3 月 31 日举行类似公共活动的信息在国内诉讼中是无关的，因为他在国内诉讼中质疑的是市政府 2013 年 3 月 27 日就他关于举行示威的 2013 年 3 月 25 日通知所作的决定。他向委员会提供了资料，说明了计划举行的其他示威的结果，以表明对性别少数群体以及整个男女同性恋、双性恋和跨性别者群体的歧视的背景和一般模式。至于缔约国关于计划举行示威的地点

的意见，提交人指出，他在 2013 年 3 月 25 日的通知中明确指出，示威地点是 Pionerskaya 广场 Griboyedov 纪念碑前，这指的是纪念碑附近的区域，不能理解为包括整个广场。国内法院正确地解释了他的通知中关于计划举行示威的地点信息，没有作出结论认为他实际上计划将示威扩大到整个 Pionerskaya 广场。

5.3 关于国内主管部门拒绝批准在 Pionerskaya 广场举行示威的理由是已计划在同一地点举行另一项公共活动，而且不可能在同一时间和地点举行两项公共活动，提交人指出，国内法律并不禁止在同一地点举行两项不同的活动。关于俄罗斯联邦宪法法院的判例，⁴ 提交人指出，公共当局仅可为更改活动时间和/或地点提出能够实现活动目的的替代方案。他还强调，国内主管部门是在没有审查计划举行的体育活动的具体情况和提交人具体情况的情况下，得出不可能同时举行两项不同活动的结论的。主管部门没有考虑到，参加示威者不超过 20 人，他们将在 Pionerskaya 广场一个非常具体的地点，即 Griboyedov 纪念碑前举行一次静态会议，时间仅持续一小时。提交人还指出，市政府没有建议他在同一天举行示威，而是建议他在体育活动之前或之后的其他时间举行示威，国内法院并未适当评估这一失误。此外，市政府在受到质疑的答复中并未说明体育活动的确切时间，这排除了讨论同一天在体育活动之前或之后举行示威的可能性。提交人还指出，缔约国没有提出任何相关论点证明在建议的替代地点能够实现活动目的，因为该地点位置偏远，交通不便。他指出，在他的案件中，拒绝批准举行示威构成了对他的和平集会自由权的无理干涉，建议在圣彼得堡郊区一处偏远地点举行示威并不能解决这一问题。⁵

5.4 缔约国说，提交人在本案中自愿同意不举行示威，提交人对此指出，市政府在 2013 年 3 月 27 日的答复中不仅拒绝批准在计划地点举行示威，还警告他说，如果他未经批准举行示威将承担责任。由于担心可能被拘留以及可能因违反有关举行公共活动的规则而承担责任，他被迫放弃了举行示威的想法。提交人提到欧洲人权法院在 *Berladir* 等人诉俄罗斯案中的裁决，⁶ 并指出，根据俄罗斯法律，如果一项公共活动的组织者拒绝了公共当局关于其他活动地点和/或时间安排的建议，则该活动无法合法举行。如果组织者在未经批准的地点举行活动，活动可能会被驱散，组织者和参加者可能会被逮捕并被判犯有行政罪。在这方面，提交人指出，在主管部门拒绝批准在 Pionerskaya 广场举行示威之后，举行示威可能会使提交人和其他参加者因行政罪而受到起诉，而在当局建议的地点举行示威会使示威失去意义。

5.5 关于圣彼得堡市法院在 2013 年 7 月 17 日上诉裁决中提出的理由，提交人指出，这表明了不批准举行示威的歧视性目的，即防止性别少数群体引起公众关注以及使公众重视该群体关切的问题。提交人指出，市法院在论证中含蓄地援引了禁止向未成年人“宣传同性恋/跨性别问题”的规定，表明了对性少数和性别少

⁴ 参见俄罗斯联邦宪法法院 2009 年 4 月 2 日第 484-O-II 号裁决。

⁵ 参见 *Evzrezov* 诉白俄罗斯案(CCPR/C/117/D/2101/2011)第 8.4 段中的委员会判例，以及 *Lashmankin* 等人诉俄罗斯案中的欧洲人权法院判例，第 57818/09 号申请及其他 14 项申请，2017 年 2 月 7 日判决，第 422 段。

⁶ 第 34202/06 号申请，2012 年 7 月 10 日判决，第 48 段。

数群体的预设偏见。⁷ 他指出，计划在示威期间传达的信息不是色情信息、攻击性信息或鼓吹任何特定性活动或性行为的信息。他还指出，国内法律已经规定了有关对未成年人实施猥亵行为和向未成年人传播色情制品的刑事责任。缔约国没有提出任何理由说明这些规定为何不够充分，以及缔约国为何认为未成年人在跨性别者和变性者问题上比在一般性问题和性别问题上更容易受到侵害。

5.6 提交人最后指出，在他的案件中，拒绝批准举行示威的理由是对变性者和跨性别者以及其他性别少数群体的负面成见和偏见，因此具有歧视性，也不是民主社会所必需的。

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。

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 委员会注意到缔约国说，提交人没有用尽国内补救办法，即最高法院的撤销原判程序。委员会适当注意到缔约国提及的欧洲人权法院关于通过经 2010 年第 353-FZ 号联邦法修订的《民事诉讼法》所作修改的判例，并注意到该法院关于新撤销原判程序有效性的结论。委员会还注意到，提交人提交的材料表明，出于上文第 5.1 段所述理由，他没有用尽新的撤销原判程序。在这方面，委员会提到其判例，即提交人必须用尽所有国内补救办法，以满足《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，只要这些补救办法在当前案件中似乎有效，且提交人实际上可以利用这些办法。⁸ 委员会还回顾，单凭对补救办法有效性的怀疑并不能免除个人用尽可用国内补救办法的义务。⁹

6.4 在本案中，提交人并未说他不能使用新的撤销原判程序，他可以使用这一程序。然而，提交人质疑在他的具体案件中，即他在缔约国普遍歧视性别少数群体和男女同性恋、双性恋和跨性别者群体的情况下作为该群体成员举行公共活动时，这种程序是否有效。

6.5 在结合本来文评估新的撤销原判程序的有效性时，委员会注意到，由 2010 年第 353-FZ 号联邦法引入并于 2012 年 1 月 1 日生效的撤销原判程序仅允许对已生效的法院判决的法律问题进行复议。案件是否交由最高上诉法院审理的决定具有自由裁量性质，由独任法官作出。这意味着这种撤销原判审查包含特别补救办法的要素。因此，缔约国必须证明，有合理前景表明，在本案的情况中，此类程

⁷ 提交人提及欧洲人权法院关于该事项的判例，特别是 Bayev 等人诉俄罗斯案，第 67667/09 号申请及其他 2 项申请，2017 年 6 月 20 日判决；以及 Alekseyev 诉俄罗斯案，第 4916/07 号、第 25924/08 号和第 14599/09 号申请，2010 年 10 月 21 日判决。

⁸ 例如，见 Warsame 诉加拿大案(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段；P.L. 诉德国案(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段。

⁹ Leghaei 等人诉澳大利亚案(CCPR/C/113/D/1937/2010)，第 9.3 段。

序将提供有效补救。¹⁰ 在这方面，委员会注意到，缔约国提供了统计资料来证实其论点，即最高法院的撤销原判程序是需要用尽的有效国内补救办法。然而，委员会注意到，这些统计资料是一般性的，并不反映涉及侵犯集会和表达自由权的申诉案件，特别是涉及男女同性恋、双性恋和跨性别者群体的申诉案件。委员会还注意到，缔约国提及欧洲人权法院 2015 年 5 月 12 日的裁决，其中认定，通过经第 353-FZ 号联邦法修订的《民事诉讼法》引入的撤销原判程序有效，为法院受理申诉的目的，必须用尽该程序。委员会认为，主管部门将缔约国法律适用于涉及男女同性恋、双性恋和跨性别者问题的集会，并且考虑到缔约国宪法法院支持这种做法，以及缔约国没有提供资料说明新的撤销原判上诉程序在此类案件中的有效性，这使得提交人在新的撤销原判上诉程序中不太可能胜诉。¹¹ 因此，委员会认为，在本案的情况中，《民事诉讼法》规定的撤销原判程序不应被视为提交人为使来文可予受理而必须用尽的补救办法。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会审查本来文。

6.6 委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第十九、第二十一和第二十六条提出的申诉已得到充分证实。因此，委员会宣布这些申诉可予受理，并着手审议实质问题。

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 委员会注意到提交人称，他在《公约》第二十一条之下的权利受到了侵犯。委员会回顾第 37 号一般性意见(2020 年)，其中指出，和平集会权保护了人们与他人团结一致行使个人自主权的能力。这项权利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式治理制度的基础。¹² 此外，各国必须确保法律及其解读和适用不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。¹³

7.3 委员会又回顾第 37 号一般性意见(2020 年)称，不得对和平集会权实行任何限制，除非依法实行，且为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人权利和自由所必需。缔约国有责任证明对《公约》第二十一条所保护的权利实行限制是合理的，并证明此类限制不会对该权利的行使构成不相称的障碍。¹⁴ 主管部门必须能够证明，任何限制都符合合法性要求，同时对第二十一条所列举的至少一条可允许的限制理由而言是必要和相称的。限

¹⁰ Schumilin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/105/D/1784/2008)，第 8.3 段；Dorofeev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/111/D/2041/2011)，第 9.6 段。

¹¹ 例如，见 S.L. 诉捷克共和国案(CCPR/C/103/D/1850/2008)，第 6.4 段；Min-Kyu Jeong 等人诉大韩民国案(CCPR/C/101/D/1642-1741/2007)，第 6.3 段。

¹² 第 1 段。

¹³ 第 25 段。

¹⁴ 第 36 段。另见 Poplavny 诉白俄罗斯案(CCPR/C/115/D/2019/2010)，第 8.4 段。

制不得带有歧视性，不得损害权利的实质，不得旨在阻止参加集会或造成寒蝉效应。如果不履行这一责任，就违反了第二十一条。¹⁵

7.4 此外，委员会指出，缔约国承担着某些积极义务，须为和平集会提供便利，并使参加者能够实现其目标。¹⁶ 各国必须促进营造有利于不受歧视地行使和平集会权的环境，并建立法律和体制框架，让这一权利在该框架内可得到有效行使。

7.5 委员会注意到，在本案中，缔约国和提交人都认为，不批准在圣彼得堡 Pionerskaya 广场举行示威是对提交人和平集会权的干涉，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认为，为了保护他人权利，即保护未成年人不受对其道德和精神发展有害信息的影响，以及保护在同一地点和日期举行的另一项公共活动的参与者的权利，缔约国决定不批准举行示威，该示威所宣称的目的是让公众和执法人员关注跨性别者和变性者以及其他性别少数群体面临的歧视，并提高主管部门和社会对跨性别群体的关注度，缔约国的这一决定是合法、必要和相称的(上文第 4.4-4.6 段)。

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。即便使用这一理由，也不应将之用于保护完全源自单一社会、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、多元主义和不歧视原则的角度来理解。例如，不应出于反对性取向或性别认同的表达而实行基于这一理由的限制。¹⁷

7.8 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出，原则上，一切公众可以或应当可以进入的空间，例如公共广场和街道，都可以举行和平集会。¹⁸ 和平集会不应被转移到偏远地区，在那里集会无法有效地引起目标受众或广大公众的关注。虽然在某些情况下，集会的时间、地点和方式可能受到第二十一条规定的正当限制，但鉴于集会通常具有表达性质，必须尽可能使参加者能够在目标受众的视听范围内举行集会。¹⁹ 对参加和平集会的任何限制都应基于对参加者行为和所涉集会进行的有区别或个别的评估。²⁰

7.9 为保护“他人权利和自由”而施加的限制可能涉及《公约》的保护或对未参加集会者的其他人权的保护。²¹ 在本案中，与委员会在有关公开表达同性恋身

¹⁵ Chebotareva 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/104/D/1866/2009)，第 9.3 段。

¹⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 24 段；Turchenyak 诉白俄罗斯案(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 CCPR/C/108/D/1948/2010/Corr.1)，第 7.4 段。另见人权理事会第 38/11 号决议，第 4 段。

¹⁷ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 46 段。另见 Fedotova 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/106/D/1932/2010)，第 10.5-10.6 段；Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段，以及(CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.5-9.12 段。

¹⁸ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 55 段。

¹⁹ 同上，第 22 段。

²⁰ 同上，第 38 段。

²¹ 同上，第 47 段。

份的案件²²中采取的做法类似，委员会认为，公开呼吁尊重跨性别者、变性者和其他性别少数群体的权利，提请关注这些人在社会中面临的歧视，这不会对未成年人的权利和自由产生负面影响。委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中还回顾指出，各国必须让参加者自由决定和平集会的目的，在公共领域提出观点和远大目标，并确定这些观点和目标受到何种程度的支持或反对。对于实现和平集会自由权至关重要的一项是规定任何限制原则上都必须做到内容中立，因此不得与集会传达的信息相关联。²³与此相反的做法有悖和平集会的目的，即作为政治和社会参与的工具，让人们能够提出观点并确定观点享有何种程度的支持。²⁴因此，委员会认为，在本案中，缔约国对提交人集会自由权的限制与所选择的集会目的和内容，即跨性别者和变性者以及其他性别少数群体的权利直接相关，似乎不符合《公约》第二十一条规定的必要性和相称性标准。

7.10 关于保护计划在同一地点举行的另一项公共活动的参加者权利的目的，委员会在这方面注意到，市政府和国内法院均未根据对两项计划举行的公共活动所进行的个别评估提出任何理由，说明提交人的公共活动实际上会如何侵犯《公约》第二十一条规定的他人权利和自由。缔约国也没有说明为便利提交人行使第二十一条规定的权利而采取的任何充分替代措施。在这方面，委员会注意到，将示威限制在某些偏远地点似乎不符合《公约》第二十一条规定的必要性和相称性标准。

7.11 因此，委员会得出结论认为，缔约国没有证明对提交人权利施加的限制是在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人权利和自由所必需的。因此，委员会认为，提交的事实表明提交人在《公约》第二十一条之下的权利受到了侵犯。

7.12 鉴于上述情况，委员会决定不单独审议可能违反《公约》第十九条的情况。

7.13 委员会还注意到提交人称，主管机构拒绝批准计划举行的活动，使他受到基于性别认同的歧视，这违反了《公约》第二十六条。委员会还注意到，缔约国称，拒绝批准举行该活动的理由之一是出于保护未成年人权利的需要(上文第 4.5-4.6 段)。

7.14 委员会指出，在第 37 号一般性意见(2020 年)中，委员会回顾指出，各国不得以歧视方式，如基于性取向或性别认同的歧视方式对待集会。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群体成员的个人的和平集会权。此外，各国负有义务保护参加者免受一切形式的歧视性侵犯和攻击。²⁵

7.15 委员会回顾指出，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

²² Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.8 段，以及(CCPR/C/130/D/2727/2016)，第 7.8 段。

²³ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 22 和第 48 段。另见 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段。

²⁴ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 48 段。

²⁵ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 25 段。另见 Fedotova 诉俄罗斯联邦案，第 10.4 段。

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。委员会提及其判例，²⁶ 并指出，第二十六条关于禁止歧视的规定也涵盖基于性取向和性别认同的歧视。²⁷

7.16 委员会认为，主管部门反对拟议活动的内容(上文第 2.8 段和第 4.5-4.6 段)，并基于性取向和性别认同作出明确区分，这构成基于第二十六条所禁止理由的区分。²⁸

7.17 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区分都构成歧视，但所涉区分须基于合理和客观的标准，²⁹ 旨在实现《公约》规定的正当目的。³⁰ 委员会承认缔约国主管部门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拟议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证明，存在可为这种限制提供理由的因素。

7.18 在这种情况下，缔约国的义务是为提交人提供保护，使其能够行使根据《公约》享有的权利，而不是设法压制这些权利。³¹ 委员会还指出，委员会此前曾得出结论认为，缔约国禁止对未成年人宣传非传统性关系的法律加深了对个人基于性取向和性别认同的负面成见，是对个人根据《公约》所享权利的过度限制，因此委员会呼吁废除此类法律。³² 因此，委员会认为，缔约国未能证明对提交人和平集会自由权的限制依据的是合理和客观的标准，旨在实现《公约》规定的正当目的。因此，这项禁令构成对提交人在《公约》第二十六条之下的权利的侵犯。

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》第二十一和第二十六条的情况。

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，包括适当补偿。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》第二十一条规定的权利，包括组织和举行和平集会的权利，以及第二十六条规定的权利。

²⁶ Toonen 诉澳大利亚案，第 488/1992 号来文，第 8.7 段；Young 诉澳大利亚案(CCPR/C/78/D/941/2000)，第 10.4 段；X 诉哥伦比亚案(CCPR/C/89/D/1361/2005)，第 7.2 段。

²⁷ Nepomnyashchiy 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/123/D/2318/2013)，第 7.3 段。

²⁸ Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.15 段。

²⁹ Brooks 诉荷兰案，第 172/1984 号来文，第 13 段；Zwaan-de Vries 诉荷兰案，第 182/1984 号来文，第 13 段；Müller 和 Engelhard 诉纳米比亚案(CCPR/C/74/D/919/2000)，第 6.7 段；Derksen 和 Bakker 诉荷兰案(CCPR/C/80/D/976/2001)，第 9.2 段；Fedotova 诉俄罗斯联邦案，第 10.6 段。

³⁰ 第 18 号一般性意见，第 13 段。另见 O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰案(CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段。

³¹ Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段。

³² CCPR/C/RUS/CO/7，第 10 段。另见 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/130/D/2757/2016)，第 9.17 段，以及(CCPR/C/130/D/2727/2016)，第 7.15 段。

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。
