联 合 国

公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
29 August 2022
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 2943/2017 号、第 2953/2017 号和第 2954/2017 号来文的意见* **

来文提交人：	Nikolai Alekseev、Kirill Nepomnyashchiy、Sofia Mikhailova 和 Yaroslav Yevtushenko(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：	2015 年 3 月 21 日(第 2953/2017 号来文)、 2015 年 3 月 25 日(第 2943/2017 号来文)和 2015 年 3 月 28 日(第 2954/2017 号来文)(首次提交)
参考文件：	根据委员会议事规则第 97 条作出的决定，已于 2017 年 2 月 1 日(关于第 2943/2017 号来文的决定)和 2017 年 2 月 15 日(关于第 2953/2017 号和第 2954/2017 号来文的决定)转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期：	2022 年 3 月 14 日
事由：	和平集会权；不歧视
程序性问题：	用尽国内补救办法；滥用程序
实质性问题：	无端限制和平集会权；歧视男女同性恋、双性恋和跨性别者
《公约》条款：	第二十一条和第二十六条
《任择议定书》条款：	第三条和第五条第二款(丑)项

* 委员会第一百三十四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 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、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·伊盖祖和根提安·齐伯利。

请回收

1.1 来文提交人为 Nikolai Aleksee(1977 年出生)、Kirill Nepomnyashchiy(1981 年出生)、Sofia Mikhailova(1986 年出生)和 Yaroslav Yevtushenko(1994 年出生)，均为俄罗斯联邦公民。提交人称，俄罗斯联邦侵犯了他们根据《公约》第二十一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。

1.2 应缔约国 2017 年 4 月 5 日(第 2943/2017 号来文)和 4 月 26 日(第 2953/2017 和第 2954/2017 号来文)的请求，委员会于 2017 年 7 月 4 日(第 2943/2017 号来文)、9 月 22 日(第 2954/2017 号来文)和 12 月 11 日(第 2953/2017 号来文)通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定分别审查来文可否受理与案情实质。

1.3 2018 年 4 月 4 日，根据委员会议事规则第 97 条第 3 款，由于三份来文在事实和法律上十分相似，委员会决定将它们合并审议。

事实背景

2.1 提交人是男女同性恋、双性恋和跨性别者问题与人权领域的活动人士。2013 年和 2014 年，提交人和其他活动人士试图在莫斯科组织数次集会，均被市政当局禁止。

与第 2953/2017 号来文相关的事件，事关 Nikolai Alekseev、Kirill Nepomnyashchiy 和 Sofia Mikhailova

2.2 2013 年 10 月 7 日，提交人告知莫斯科市长，他们计划举行集会，以纪念欧洲人权法院就莫斯科同性恋骄傲活动禁令之非法性作出裁决三周年。集会原定于 2013 年 10 月 21 日下午 1 时至下午 2 时在莫斯科市中心举行，预计约有 50 人参加。然而，2013 年 10 月 9 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。[1] 提交人因此取消了计划的集会。2013 年 10 月 14 日，提交人向莫斯科特维尔区法院提出申诉，事由是上述部门不准许举行公共活动。区法院于 2013 年 12 月 19 日驳回申诉。除其他外，法院认定，提交人计划在亲子家庭经常前往的一个中心地点举行集会，目的是向大众，包括向未成年人传播同性恋文化，这违反了禁止向未成年人宣传非传统性关系的相关立法。因此，法院认定，地区安全与反腐败部门的决定合法且合理。提交人于 2014 年 1 月 25 日向莫斯科市法院提出上诉。市法院于 2014 年 3 月 24 日驳回上诉，维持下级法院的裁决。

2.3 2013 年 10 月 9 日，提交人向莫斯科市长提交了另一份通知，事关举行集会支持俄罗斯联邦从法律上禁止歧视男女同性恋、双性恋和跨性别者，集会计划于 2013 年 10 月 22 日举行。2013 年 10 月 14 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人向莫斯科特维尔区法院提交的日期为 2013 年 10 月 16 日的申诉于 2013 年 12 月 19 日被驳回。他们向莫斯科市法院提出的日期为 2014 年 1 月 25 日的上诉于 2014 年 3 月 24 日被驳回。

[1] 根据档案资料，相关立法包括 2010 年关于保护儿童免受对其健康和发展有害的信息影响的第 436 号联邦法、1998 年关于儿童权利基本保障的第 124 号联邦法以及关于在儿童中散播宣传非传统性关系的《行政犯罪法》第 6.21 条。

2.4 2013 年 10 月 15 日，提交人告知莫斯科市长，他们计划于 2013 年 10 月 28 日举行集会，反对禁止外国同性伴侣收养俄罗斯儿童，预计约有 40 人参加。2013 年 10 月 18 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人于 2013 年 11 月 7 日向莫斯科特维尔区法院提出申诉。区法院于 2013 年 12 月 19 日驳回申诉。他们向莫斯科市法院提出的日期为 2014 年 1 月 25 日的上诉于 2014 年 3 月 24 日被驳回。

与第 2943/2017 号来文相关的事件，事关 Nikolai Alekseev、Kirill Nepomnyashchiy 和 Sofia Mikhailova

2.5 2013 年 10 月 11 日，提交人告知莫斯科市长，他们计划举行集会，以谴责关于禁止在未成年人中散播宣传非传统性关系的 2013 年 6 月的联邦法。原计划于 2013 年 10 月 25 日下午 1 时至 2 时在莫斯科市中心举行集会，预计约有 30 人参加。2013 年 10 月 16 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。2013 年 10 月 26 日，提交人就该部门的决定向莫斯科特维尔区法院提出申诉。区法院于 2014 年 1 月 28 日驳回申诉。提交人于 2014 年 2 月 18 日向莫斯科市法院提出上诉。市法院也于 2014 年 4 月 4 日驳回上诉。

2.6 2013 年 10 月 18 日，提交人告知莫斯科市长，他们计划于 2013 年 10 月 29 日举行集会，以抗议基于性取向的解雇，预计约有 20 人参加。2013 年 10 月 24 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人于 2013 年 11 月 7 日向莫斯科特维尔区法院提出申诉。申诉于 2013 年 12 月 20 日被驳回。他们向莫斯科市法院提出的日期为 2014 年 2 月 5 日的上诉于 2014 年 3 月 12 日被驳回。

2.7 2013 年 10 月 22 日，提交人告知莫斯科市长，他们计划于 2013 年 11 月 2 日举行集会，以支持 2013 年 10 月 20 日在黑山波德戈里察因保护同性恋骄傲活动而受伤的黑山警察，预计约有 20 人参加。2013 年 10 月 25 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人于 2013 年 11 月 13 日向莫斯科特维尔区法院提出申诉。区法院于 2013 年 12 月 20 日驳回申诉。提交人于 2014 年 2 月 5 日向莫斯科市法院提出上诉，市法院于 2014 年 3 月 12 日驳回上诉。

2.8 2013 年 10 月 22 日，提交人再次告知莫斯科市长，他们计划于 2013 年 11 月 3 日举行集会，以倡导在俄罗斯联邦军队中为男同性恋者提供常规条件，预计约有 10 人参加。2013 年 10 月 25 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人于 2013 年 11 月 13 日向莫斯科特维尔区法院提出申诉。申诉于 2014 年 1 月 29 日被驳回。他们向莫斯科市法院提出的日期为 2014 年 2 月 28 日的上诉于 2014 年 4 月 4 日被驳回。

与第 2954/2017 号来文相关的事件，事关 Nikolai Alekseev、Kirill Nepomnyashchiy 和 Yaroslav Yevtushenko

2.9 2013 年 11 月 21 日，提交人向莫斯科市长递交通知称，他们计划于 2013 年 12 月 6 日举行集会，以支持禁止美国恐同人士斯科特·莱弗利入境俄罗斯联邦，

预计有 20 人参加。2013 年 11 月 25 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。2013 年 11 月 29 日，提交人向莫斯科特维尔区法院提出申诉。该法院于 2013 年 12 月 19 日驳回申诉。提交人于 2014 年 1 月 25 日向莫斯科市法院提出上诉。该上诉也于 2014 年 3 月 24 日被驳回。

2.10 2013 年 11 月 29 日，提交人告知莫斯科市长，他们计划于 2013 年 12 月 10 日举行集会，口号是“健康的同性恋者，健康的心灵”，预计约有 20 人参加。2013 年 12 月 2 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人于 2013 年 12 月 9 日向莫斯科特维尔区法院提出申诉。申诉于 2014 年 1 月 29 日被驳回。他们向莫斯科市法院提出的日期为 2014 年 2 月 28 日的上诉于 2014 年 4 月 4 日被驳回。

2.11 2013 年 11 月 29 日，提交人再次告知莫斯科市长，他们计划于 2013 年 12 月 11 日举行一次集会，口号是“女同性恋者自己的骄傲”，预计约有 30 人参加。2013 年 12 月 2 日，地区安全与反腐败部门通知提交人，该集会将违反关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。提交人因此取消了计划的集会。提交人于 2013 年 12 月 9 日向莫斯科特维尔区法院提出申诉。申诉于 2013 年 12 月 20 日被驳回。他们向莫斯科市法院提出的日期为 2014 年 2 月 5 日的上诉于 2014 年 3 月 12 日被驳回。

2.12 提交人指出，他们没有就莫斯科市法院对三份来文中任何一份的裁决提出撤销原判的上诉。他们认为，撤销原判上诉程序无效，原因如下。

2.13 第一，提交人称最高上诉法院不能更改公共活动的日期。即便最高上诉法院(包括最高法院)撤销了市政当局不批准举行集会的决定，原计划集会的日期已过，提交人将不得不重新启动程序。

2.14 第二，提交人称，在《民事诉讼法》引入新的撤销原判上诉程序之前，委员会并未承认撤销原判上诉程序和监督复审程序的有效性。[2] 提交人还类比欧洲人权法院在 Kocherov 和 Sergeyeva 诉俄罗斯案[3] 中的裁决称，他们向委员会提交申诉在先，之后欧洲人权法院才在 Abramyan 等人诉俄罗斯案[4] 的裁决中承认新的撤销原判上诉程序是有效补救，因此为了委员会受理来文之目的，他们无需用尽撤销原判上诉程序，特别是考虑到提出撤销原判上诉的六个月时限已过。

2.15 第三，提交人称，据他们所知，在一些类似案件中(但未指出具体案件)，有人试图用尽撤销原判上诉和监督上诉程序而未能成功。他们表示，迄今尚无最高法院撤销不批准关于男女同性恋、双性恋和跨性别者的公共活动之行政决定的案例。

2.16 最后，提交人称，2016 年 1 月 22 日，欧洲人权法院向缔约国传达了 Alekseev 先生等人提交的两起案件，事关俄罗斯主管机构多次拒绝批准关于男女

[2] 参考 Alekseev 诉俄罗斯案(CCPR/C/109/D/1873/2009)。

[3] 第 16899/13 号申诉，2016 年 3 月 29 日的判决。

[4] 第 38951/13 号和第 59611/13 号申诉，2015 年 5 月 12 日的决定。

同性恋、双性恋和跨性别者问题的集会。[5] 尽管在许多案件中提交人没有提出撤销原判上诉，但缔约国在给法院的答复中也并未提出未用尽国内补救办法的论点。

申诉

3.1 提交人称，他们请求集会许可，而莫斯科主管机构一贯不准，这侵犯了他们根据《公约》第二十一条享有的权利。

3.2 提交人称，他们根据《公约》第二十六条享有的权利受到侵犯，因为莫斯科主管机构以保护未成年人和避免可能出现社会多数人的抗议为由，不准许举行性少数群体组织的集会。

3.3 作为补救措施，提交人请委员会认定他们根据《公约》享有的权利受到了侵犯。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2017 年 4 月 5 日(第 2943/2017 号来文)和 2017 年 4 月 26 日(第 2953/2017 号和第 2954/2017 号来文)的普通照会中质疑来文根据《任择议定书》第三条和第五条第二款(丑)项可否受理。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，即他们没有针对莫斯科市法院的裁决向莫斯科市法院主席团和最高法院提交撤销原判上诉。缔约国提及 Abramyan 等人诉俄罗斯案，欧洲人权法院在该案中认定，通过《第 353 号联邦法》引入《民事诉讼法》的撤销原判上诉程序有效，为法院受理申诉之目的，必须用尽该程序。

4.2 缔约国逐一谈及提交人提出的关于其案件中撤销原判上诉程序缺乏效力的论点。缔约国称，根据新的撤销原判上诉程序，最高上诉法院有权撤销或更改一审法院、上诉法院或最高上诉法院的裁决，并有权作出新裁决，而无需将案件发回下级法院复审。[6] 因此，最高上诉法院可以有效地恢复被侵犯的权利与自由。欧洲人权法院在其关于撤销原判上诉程序之有效性的裁决中已承认这一点，包括在一些事关不批准举行集会的案件中。[7]

4.3 缔约国认为，根据修订后的《民事诉讼法》的规定，法院可以延长提出撤销原判上诉的六个月期限。对此，缔约国提供了最高法院关于行政上诉程序中已过期限后延长期限的若干裁决。

4.4 缔约国还称，迄今尚无司法裁决撤销不批准关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题集会的行政决定，但这一事实并不意味着新的撤销原判上诉程序无效。原则上，最高上诉法院可以认定提交人案件中的行政决定非法或不合理。

4.5 提交人称，在 Alekseev 诉俄罗斯案中，委员会认为缔约国的撤销原判上诉和监督复审程序无效；对此缔约国认为，委员会的裁决只涉及监督复审，不涉及撤销原判上诉程序。

[5] Alekseyev 等人诉俄罗斯，第 14988/09 号申诉及另 50 份申诉，以及 Alekseyev 等人诉俄罗斯，第 31782/15 号申诉。这些申诉合并了关于 2008 年至 2014 年期间拒绝允许在俄罗斯联邦不同城市举行关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题集会的 252 项申诉。

[6] 《民事诉讼法》，第 390(5)条。

[7] 没有提供参考。

4.6 缔约国还称，向国际人权机制阐述本国立场是缔约国的主权权利。在 Alekseev 先生等人向欧洲人权法院提出申诉一案中，缔约国所提交材料中未提出未用尽国内补救办法的问题，但这并不意味着撤销原上诉程序无效。[8]

4.7 至于第 2953/2017 号和第 2954/2017 号来文，缔约国认为，提交人提交的材料构成《任择议定书》第三条之下的滥用申诉程序。提交人一直以类似理由，即主管机构不批准举行关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题的集会，向欧洲人权法院申诉。目前两个案件正在审理中，事关 139 次此类拒不批准，最近法院又对涉及 Alekseev 夫先生的三个案件作出了裁决。[9] 委员会还登记了多份涉及提交人的来文。为这些来文提交的材料表明，提交人每天提交两份关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题的集会请求。有些请求所涉活动相隔仅一天。缔约国称，组织者的目标并非举行集会，而是收到主管机构的拒绝，然后向国际机制投诉。

4.8 缔约国的结论是，应根据《任择议定书》第三条和第五条第二款(丑)项认定来文不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5. 提交人于 2017 年 4 月 21 日和 6 月 22 日提交了对缔约国意见的评论。关于未用尽国内补救办法的问题，他们重申了先前提交的材料中反映的论点。提交人答复称，缔约国称他们滥用向国际人权机制提交个人申诉的权利，这种说法没有根据。在提交人提交申诉之前的十年中，缔约国主管机构未曾准许任何一次关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题的集会。国内法院总是站在市政当局一边，认为禁止举办支持性少数和性别少数群体的公共活动是合法的。截至提交评论之日，提交人未曾有机会享有《公约》第二十一条之下的集会权利。因此，他们被迫每次都求助于国际机制，以保护自身权利。

委员会关于可否受理的决定

审议可否受理

6.1 2018 年 4 月 4 日，委员会第一百二十二届会议审议了这些来文的可否受理问题，并作出如下决定。

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，尽管提交人曾因其他事件数次向欧洲人权法院提出申诉。

6.3 委员会注意到，缔约国称，提交人反复向国际机制提交材料，构成《任择议定书》第三条之下的滥用提交权(见上文第 4.7 段)。委员会也注意到，提交人称，由于国内缺乏保护，他们被迫求助于国际机制，以寻求保护自身权利。但委员会认为，其议事规则中并无任何规定阻止它审议按照《公约》和《任择议定书》规定的标准及时提交的来文，尽管似乎是反复提交。

[8] 欧洲人权法院使用的拼写是“Alekseyev”。

[9] 第 4916/07 号、第 25924/08 号和第 14599/09 号申诉，2010 年 10 月 21 日的判决。

6.4 委员会注意到，缔约国认为，提交人未用尽国内补救办法，即莫斯科市法院主席团和最高法院之下新的撤销原判上诉程序。委员会注意到缔约国提及的欧洲人权法院关于通过经《第 353 号联邦法》修订的《民事诉讼法》所作变动的判例，并注意到该法院关于新的撤销原判上诉程序之有效性的结论。委员会还注意到，提交人提交的材料表明，他们没有用尽新的撤销原判上诉程序有若干原因(见上文第 2.13-2.16 段)。在这方面，委员会提到了其判例，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。[10] 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的国内补救的义务。[11]

6.5 本案中，提交人并未表示他们无法使用新的撤销原判上诉程序，事实上，他们可以使用这一程序。但是，他们确实质疑这种程序在他们特定的案件中是否有效，即在国家主管机构全面反对男女同性恋、双性恋和跨性别者群体组织的公共活动的情况下，这一程序对涉及此类活动的案件是否有效。在这方面，委员会注意到，提交人称，在提交来文之前的十年中，他们从未曾获准组织一次关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题的公开活动(见上文第 5 段)，并注意到，缔约国本身承认，迄今尚无法院判决推翻市政当局不批准关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题集会的决定(见上文第 4.4 段)。

6.6 在结合来文评估新的撤销原判上诉程序之效力时，委员会注意到，由 2010 年《第 353 号联邦法》引入并于 2012 年 1 月 1 日生效的撤销原判上诉程序允许仅从法律角度修改已生效的法院裁决。案件是否交由最高上诉法院审理之决定是自由裁量的，由单独一名法官作出。这些特点令委员会认为，这种撤销原判审查包含特别补救的要素。因此，缔约国必须证明有一种合理的可能性，即在这些案件的案情之下，此类程序可提供有效补救。[12] 委员会注意到，市政当局和国内法院一直拒绝准许提交人组织集会，其决定的依据是禁止在未成年人中宣传非传统性关系的立法。在这方面，委员会提及关于俄罗斯联邦第七次定期报告的结论性意见第 10(d)段，其中委员会表示关切的是，这种立法加剧了针对男女同性恋、双性恋和跨性别者的负面刻板印象，是对他们依《公约》享有之权利的严重限制。[13] 委员会特别提及宪法法院的两项裁决，即 2010 年 1 月 19 日第 151-O-O 号和 2014 年 9 月 23 日第 24-P 号裁决，法院在这两项裁决中认定此类法律合法。委员会认为，主管机构一贯将这项法律适用于关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题的集会，而且法院，特别是宪法法院支持这种做法，这使得提交人在新的撤销原判上诉程序中不太可能胜诉。[14] 鉴于缔约国没有提供资料说明自 2015 年提交申诉以来关于这一事项的立法或行政实践有何变动，也没有提供资料说明对于质疑这一立法方案之适用的新的撤销原判上诉程序的潜在效力，又鉴于缔约国自

[10] 特别见 Warsame 诉加拿大案(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段；以及 P.L.诉德国案(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段。

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

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

[13] CCPR/C/RUS/CO/7.

[14] 主要见 S.L.诉捷克共和国案(CCPR/C/103/D/1850/2008)，第 6.4 段，以及 Min-Kyu Jeong 等人诉大韩民国案(CCPR/C/101/D/1642-1741/2007)，第 6.3 段。

己承认，未曾有司法裁决撤销不批准关于男女同性恋、双性恋和跨性别者问题集会的行政决定(见上文第 4.4 段)，委员会认为，《民事诉讼法》之下的撤销原判上诉程序不应视为提交人为来文可受理之目的必须用尽的补救措施。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍它审查来文。委员会认为，这些案件的事实也提出了《公约》第十九条之下的问题。

6.7 委员会认为，出于可受理性的目的，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。

缔约国关于实质问题的意见

7.1 2021 年 4 月 5 日，缔约国提交了对实质问题的意见，指出根据委员会和欧洲人权法院的解释，集会自由可以受到限制。这种限制应当基于法律，应当有一个具有社会有意义的目标，并应具有相称性。

7.2 关于限制的合法性，国内法院承认，和平集会权受到《宪法》的保障，只有在保护宪法秩序、风化、健康、他人的权利和合法利益、国防和国家安全所必需的情况下，才能受到联邦法律的限制(《宪法》第 55 条第 3 款)。法院援引了《欧洲人权公约》第 11 条，并指出实现集会权的机制受 2004 年 6 月 19 日关于集会、会议、示威、游行和纠察的第 54 FZ 号联邦法的制约。对提交人适用的限制基于该法律。

7.3 然后，缔约国就对提交人所受限制的具有社会意义的目标提出意见。根据国内法院的裁决，为了保护儿童的权利，有必要实行这种限制。提交人计划举行的活动属于关于保护儿童免受对其健康和发展有害的信息影响的联邦法(第 5 条第 2 款第 4 项)和关于儿童权利基本保障的联邦法(第 14 条第 1 款)中所列禁止活动，涉及在未成年人中散播非传统性关系。

7.4 法院在考虑限制的必要性时，考虑到有必要保护儿童免受对其道德和精神发展及健康有害的信息影响，依法得出结论，不可能允许在拟议地点举行此类活动。这些地点对公众开放，传统上用于家庭和儿童娱乐。在这些地点举行拟议的活动，将主要对儿童的心理健康产生有害影响。据法院称，不可能采用限制性较小的措施，从而减少对提交人权利的限制。法院认为，开展提交人所申请的活动将导致消极影响大于积极影响，并得出结论认为，所施加的限制是相称的。

7.5 缔约国的结论是，对提交人权利的限制符合《公约》第二十一条的要求，提交人的申诉没有得到证实。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

8.1 2021 年 7 月 20 日，提交人就缔约国的意见作出评论。他们声称，委员会和欧洲人权法院多次认定，缔约国提到的关于保护未成年人免受有害信息影响的联邦立法违反了俄罗斯联邦根据《公约》和《欧洲人权公约》承担的国际义务。[15]

[15] 请参阅 Fedotova 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/106/D/1932/2010)和 Nepomnyashchiy 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/123/D/2318/2013)的来文，以及欧洲人权法院 2017 年 6 月 20 日对 Bayev 等人诉俄罗斯案的判决。

欧洲法院和委员会在类似案件中均认定，存在侵犯和平集会权和基于性取向的歧视。[16]

8.2 在向委员会提交本来文时，缔约国已经拒绝批准在俄罗斯联邦 400 多个城市举行 1,500 多场支持性和性别少数群体的权利和自由的公共活动。大多数拒绝的依据是关于禁止在未成年人中宣传非传统性关系的联邦立法。其中一些活动涉及执行委员会关于缔约国侵犯男女同性恋、双性恋和跨性别者权利的意见。

委员会关于实质问题的决定

审议实质问题

9.1 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。

9.2 委员会注意到提交人称，他们在《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。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(第 1 段)。此外，国家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(第 25 段)。

9.3 在第 37 号一般性意见(2020 年)中，委员会进一步回顾，《公约》第二十一条保护和平集会，无论其发生在户外、室内、线上或是公共和私人场所(第 6 段)。不得对和平集会权实行限制，除非：(a) 是依法律之规定；且(b) 为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要。缔约国有责任提出对《公约》第二十一条保护的权利实行限制的理由，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)。[17] 主管机构必须能够证明，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个可允许的限制理由而言是必要和相称的。限制不应带有歧视性，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。未能承担上述责任，即违反第二十一条(同上)。[18]

9.4 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。[19] 因此，国家必须为不受歧视地行使和平集会权创造一个有利环境，并为人民有效行使这项权利建立法律和体制框架。主管机

[16] 请参阅欧洲人权法院对 2010 年 10 月 21 日 Alekseyev 诉俄罗斯案、2017 年 2 月 7 日 Lashmankin 等人诉俄罗斯案、2018 年 11 月 27 日 Alekseyev 等人诉俄罗斯案和 2020 年 1 月 16 日 Alekseyev 等人诉俄罗斯案的判决。提交人还提到 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/109/D/1873/2009)、Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/130/D/2757/2016)和 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/130/D/2727/2016)。

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

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

[19] 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 24 段。自委员会在 Turchenyak 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 CCPR/C/108/D/1948/2010/Corr.1)中作出裁决以来，委员会已再三表示，各国针对集会而采取的步骤“应以促进这项权利为目标”(第 7.4 段)。另见 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，第 4 段。

构有时可能需要采取具体措施。例如，他们可能需要划定某些街道供集会专用、引导交通绕行或提供安保。必要时，国家还必须保护参与者，防止他们遭受非国家行为体可能实施的侵害，如其他公众、反示威者和私人安保人员的干预或暴力。[20]

9.5 在本案中，委员会注意到，缔约国和提交人都认为，多次不批准举行公共活动是对提交人集会权的干涉，但双方对所涉限制是否可允许存在分歧。

9.6 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是一个社会目标，缔约国不批准那些宣称目的是促进性少数群体权利和自由的活动，这样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(见上文第 7.4 段)。

9.7 委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中指出，为保护“风化”而对和平集会施加限制只应是特例。即便使用这一理由，也不应将之用于保护完全源于单一社会、哲学或宗教传统的对风化的认识，凡此类限制，必须根据人权的普世性、多元主义和不歧视原则加以认识。例如，不应由于反对性取向或性别认同之表达而施加基于这一理由的限制(第 46 段)。

9.8 为保护“他人的权利和自由”而施加的限制可能关乎《公约》之下的保护或未参加集会者的其他人权。[21] 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”[22]、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。

9.9 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。实现这一权利的核心在于，任何限制原则上都应是内容中立的，因此应与集会传达的信息无关(第 22 和第 48 段)。[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潜在工具，让人们能够提出观点并确定观点享有何种程度的支持(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(即申明同性恋和同性恋者的权利)直接相关。

9.10 委员会注意到提交人称，主管机构拒绝批准计划的活动，所以他们受到了基于性取向的歧视。委员会还注意到缔约国称，拒绝批准这些活动仅仅是出于保护未成年人权利的需要(见上文第 7.3 和第 7.4 段)。与此同时，委员会注意到缔约国声称，有关活动的目的已被列入关于保护儿童免受对其健康和发展有害的信息影响的联邦法(第五条第二款第四项)和关于俄罗斯联邦儿童权利基本保障的联邦法(第十四条第一款)的禁止活动清单中(在未成年人中宣传非传统性关系)(见上文第 7.3 段)。

[20] Alekseev 诉俄罗斯联邦案，第 9.6 段，和第 37 号一般性意见(2020 年)，第 24 段。

[21] 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 47 段。

[22] 欧洲人权法院，Alekseyev 诉俄罗斯案，第 86 段；Zhdanov 等人诉俄罗斯案，第 12200/08 号、第 35949/11 号和第 58282/12 号申诉，2019 年 10 月 16 日的裁决；Alekseyev 等人诉俄罗斯案，第 14988/09 号申诉及 50 项其他申诉，2019 年 5 月 6 日的裁决。

[23] 另见 Alekseev 诉俄罗斯联邦案，第 9.6 段。

9.11 委员会指出，在第 37 号一般性意见(2020 年)中，委员会提到，国家不得以歧视方式(例如基于性取向或性别认同的方式)对待集会(第 25 段)。必须作出特别努力，确保平等和有效地促进和保护遭受歧视或曾经遭受歧视的群体成员的和平集会权。此外，各国有义务保护参与者免受一切形式的歧视性侵犯和攻击。[24]

9.12 在第 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权利，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。委员会提及其判例[25]，回顾第二十六条禁止歧视的规定也包括基于性取向和性别认同的歧视。[26]

9.13 委员会注意到，主管机构的决定没有直接提到不容忍非传统性取向者；这些决定旨在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，主管机构不同意拟议活动的同性恋内容，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所禁止理由的区分。

9.14 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区分都构成歧视，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利方面的作用，但委员会注意到，缔约国不仅没有指出存在任何因素可能证明这种评估的合理性，也没有证明对所申请的和平集会施加的限制是基于合理和客观的标准。

9.15 在这种情况下，缔约国的义务是为提交人提供保护，使他们能够行使《公约》之下的权利，而不是协助压制这些权利。[27] 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”的法律会加深基于性取向和性别认同对个人的成见，是对个人的《公约》权利的过度限制，因此委员会呼吁废除此类法律。[28] 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权利的侵犯。

9.16 鉴于这一结果，委员会决定不单独审议关于可能违反《公约》第十九条的情况。

10. 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》第二十一条和第二十六条的情况。

[24] CCPR/C/CHL/CO/6, 第 19 段，以及 CCPR/C/CHL/CO/6/Corr.1。另见 Fedotova 诉俄罗斯联邦案，第 10.4 段。

[25] 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；以及 X 诉哥伦比亚案(CCPR/C/89/D/1361/2005)，第 7.2 段。

[26] Nepomnyashchiy 诉俄罗斯联邦案，第 7.3 段。

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

[28] CCPR/C/RUS/CO/7, 第 10 段。另见 CRC/C/RUS/CO/4-5, 第 24-25 段，以及 Alekseev 诉俄罗斯联邦案(CCPR/C/130/D/2727/2016)，第 7.15 段。

11. 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。然而，在本案中，提交人只请委员会裁定他们根据《公约》享有的权利受到了侵犯(上文第 3.3 段)。因此，委员会认为，本意见中关于存在侵权行为的裁定构成对他们的充分补救。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。关于这一点，委员会指出，它在以前的一些来文中处理了关于缔约国相同法律和做法的类似案件，因此，缔约国应根据《公约》第二条第二款规定的义务，修订关于公共活动的规范框架，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规定的权利。

12. 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，并承诺如侵权行为经确定成立，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。