



人权理事会

第五十六届会议

2024年6月18日至7月12日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视与表达自由、和平
集会和结社自由等人权的关系防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家 Graeme Reid 的
报告

概要

本报告根据人权理事会第 32/2 号、第 41/18 号和第 50/10 号决议提交理事会。在报告中，防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家 Graeme Reid 审查了与防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视相关的表达自由、和平集会和结社自由等人权。这些自由是充分参与社会的基础，然而，在世界所有地区，基于性取向和性别认同的限制旨在将弱势的少数群体从公共领域中抹去，让他们得不到关注。为限制表达自由、和平集会和结社自由所作的辩护往往基于虚假和歧视性理由，并伴有敌意政治言论，最终结果是使男女同性恋、双性恋、跨性别者和其他多元性别者在越来越不友好的环境中越来越难于倡导自身权利。在报告最后，独立专家就如何遵守国际义务，向各国和其他利益攸关方提出了建议。



一. 导言

1. 表达自己的自由、公开和平集会的自由和与他人结社的自由是充分和有意义地参与社会的基础。它们也是民间社会团体有效运作的关键，对民主不可或缺。¹ 然而，许多人却被剥夺了这些权利，他们因为自己的性取向或性别认同而面临遭到排斥、暴力侵害、歧视，甚至监禁的风险。对于许多男女同性恋、双性恋、跨性别者和其他多元性别者(LGBT 人士)² 来说，沉默和被忽视是边缘化和脆弱性的主要原因。与此同时，LGBT 团体面临日益极端的法律和延伸到数字领域的高度监控。他们不仅不得不面对这个越来越受限制的空间，还不得不面对那些试图重新定义他们的表现和行为的叙事。令人匪夷所思的是，这使得 LGBT 人士作为政治工具非常醒目，但这并非由他们自己决定，而是为了服务于政治目标，宣传关于他们的错误观点。在此背景下，表达自由、和平集会和结社自由问题显得尤为突出。

2. 近年来，世界所有地区都有一些国家通过执行现有法律和政策，或通过实施新措施(有时是极端的措施)，遏制表达自由、和平集会和结社自由，特别是以性取向和性别认同为由，将矛头对准某些人。这种试图在公共领域抹杀多样性的后果之一，是助长了恐惧和自我审查气氛。它也是国家和非国家行为者实施系统性歧视和暴力的根源原因之一。在本报告中，独立专家记录了国家和非国家行为者试图限制表达、和平集会和结社自由的多种方式。在许多情况下，限制的直接目标是 LGBT 人士，那些由于种族、族裔、种姓、宗教、年龄、残疾、地理位置、社会经济状况和法律地位等关键因素已经被边缘化的人尤其受到复杂的不利影响。尽管如此，这类限制的影响范围要大得多，延伸到了那些为 LGBT 群体发声或对其表示声援的人，他们是 LGBT 群体的盟友，或与这些群体站在一起，对他们共同面临的从属架构作出回应。对于跨越相互交叉的压迫结构开展工作的倡导者来说，他们受到的限制影响到广泛的群体和权利，是最终的结果。此外，更广泛的公共和私人生活中存在着反性别平等的规定，独立专家在本报告中指出了对多元性别和性取向者相关权利的限制是如何从这些规定中衍生出来并与之重叠的。

3. 限制性法律近年来激增。2024 年，至少有 60 个联合国会员国的法律限制表达自由权，至少有 59 个国家的法律限制、或可能基于性取向和性别认同，被用于限制和平集会和结社自由权。³ 法律限制只是国家和非国家行为者剥夺这些权利的许多方式中的一种。在本报告中，独立专家强调了对言论、和平集会和结社自由的普遍(和任意)限制对整个民间社会的负面影响程度(并强调认同性取向和性别认同的群体面临的特殊困难)；独立专家呼吁关注涉及性取向和性别认同的国家行动，这些行动旨在压制 LGBT 群体的言论、集会和结社自由。

¹ 秘书长关于民主的指导说明，可查阅：

https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf。

² 本报告通篇使用的缩略语“LGBT 人士”应解读为包含所有多元性别者。

³ 见 <https://database.ilga.org/legal-barriers-freedom-of-expression> and <https://database.ilga.org/legal-barriers-freedom-of-association>。

4. 立法者给出了对性取向和性别认同施加法律限制的理由，这些理由在两个方面侵犯了权利：它们不公平地限制了权利，并助长一种敌意和歧视性的环境——如下所示——这导致非国家行为者对被认定有性取向和性别认同问题的人进行暴力攻击和实施歧视性做法。这些贬损性的理由包括错误地将 LGBT 人士描述为对儿童、家庭或传统价值观的威胁。⁴ 剥夺权利的另一个虚假理由是欺骗性地暗示 LGBT 人士是受外国势力影响的表现，或对国家主权或安全构成威胁。

5. 面对家人摒弃、社会排斥和法律制裁等威胁，LGBT 人士在关于法律和政策辩论和制定过程中被视为非法存在。这种压制使他们极难为自己辩护或参与任何形式的一般性政治、文化和法律辩论。确立歧视性限制的法律和政策从法律上阻止这些群体登记和倡导基本人权，从而抑制了自由结社或积极参与公共领域的的能力，使这种本已糟糕的情况雪上加霜。总而言之，因为限制性立法环境，LGBT 人士在倡导自身权利方面面临重大障碍。在这样的环境中，对表达自由、和平集会和结社自由的限制，加上现有的社会污名和敌意言论，为歧视和暴力等危险问题滋生创造了条件。

6. 权势公众人物的敌视言论(往往是出于短期政治利益)助长了诋毁 LGBT 人士的风气。这类攻击是一些学者和倡导者所称的“性别意识形态套路”的一部分，反对权利和平等的人利用它来灌输对“堕胎、性取向和性别认同的权利、多样化家庭的权利、关于性别和性、艾滋病毒预防和性工作的教育等各种要求”的恐惧。⁵ 这种言论对人权规范和价值观的影响非常广泛。对 LGBT 人士的攻击往往是达到专制目的的手段。⁶

7. 对于许多 LGBT 人士来说，数字平台是与他人联系的不可或缺的方式，尤其是在不友好的环境中。互联网也一直是倡导和推进所有人平等权利的重要场所，是团体在国内和跨国界进行组织和联系的重要场所。然而，数字领域也是当局进行广泛监控、控制和诱捕的场所，国家和非国家行为者利用它实施曝光、进行骚扰和煽动暴力。

8. 许多国家已采取措施，确保 LGBT 人士的权利得到维护，包括确保明确保护他们免受基于性取向和性别认同的歧视和暴力。在一些国家，法院援引法律区分宣传、身份和行为的能力，支持各组织在自愿同性行为被定为犯罪的环境下自由组建、注册和运作的权利。⁷ 另一些国家的法院认识到，保护人们在公共生活中免受歧视是实现私人生活中给予的保护的一个重要组成部分，这样，对同性性行为的宪法保护就不会因为创造性行为的名誉等级而低于其他保护。⁸ 许多国家履

⁴ [A/78/288](#), 第 21 段。

⁵ Sonia Corrêa, “Gender ideology: tracking its origins and meanings in current gender politics”, *Sexuality Policy Watch*, 30 May 2018.

⁶ 欧洲委员会会议大会, “Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe”, document 15953, 27 March 2024, para. 69.

⁷ 南部非洲诉讼中心等机构提交的材料。

⁸ YP Foundation 提交的材料，引用了印度最高法院对 Navtej Singh Johar 诉印度联邦案的裁决。

行了保护公众活动(包括骄傲游行)免受敌意袭击的义务, 从而确保和平集会自由权。⁹

9. 由于有关表达自由、和平集会和结社自由的法律、政策、管理和社会障碍激增, LGBT 人士受到的言语和人身攻击, 所以各国应采取紧急措施, 确保人人平等享有这些自由。

10. 在报告最后, 独立专家向各国和其他相关利益攸关方提出了建议, 以确保其法律和政策, 包括其做法符合国际人权法规定的义务, 即尊重、保护和实现所有人的表达、和平集会和结社自由权, 不得基于性取向或性别认同进行歧视。

11. 独立专家感谢各国政府、非政府组织、政府间组织以及独立学者和倡导者提交的 100 多份书面材料。2024 年 2 月 22 日在日内瓦举行的公开磋商期间以及 2024 年 2 月 26 日比勒陀利亚大学人权中心举办的专家会议期间也收集了一些意见。

二. 国际法律框架

12. 《世界人权宣言》第十九条指出: “人人有主张及发表自由之权; 此项权利包括保持主张而不受干涉之自由, 及经由任何方法不分国界以寻求、接收并传播消息意见之自由。” 第二十条第一款规定: “人人有和平集会结社自由之权。”

13. 这些权利载入了《公民及政治权利国际公约》, 该公约第十九条确认人人有保持意见不受干预的权利, 以及表达自由的权利。《公约》第二十一条保障和平集会自由权, 第二十二条第一款保障结社自由权。见解自由权是一项绝对权利, 而表达自由权与和平集会和结社自由权可在法律范围内受到某些限制, 这些限制被视为保护他人权利和名誉、保护国家安全、公共秩序或公共健康和道德所必需。人权事务委员会认为, 任何限制表达、和平集会和结社自由权利的法律“本身还须符合《公约》的条款、目标和宗旨。法律不得违反《公约》的不歧视条款”,¹⁰ 包括基于性取向和性别认同的歧视。¹¹

14. 对表达自由、和平集会和结社自由权利的任何限制都必须尊重国际人权法中的严格保障措施, 包括不歧视这一不可侵犯的条款。虽然保护“公共道德”可能作为合法目的, 用于说明对个人自由的某些限制的合理性, 但它绝不能成为偏见的面具或歧视的工具。人权事务委员会一贯认为, 对人权的限制, 包括对表达、和平集会和结社自由权利的限制, 必须符合《公民及政治权利国际公约》的规定、宗旨和目标, 包括关于平等和不歧视的保障。¹² 道德常常被用于限制基于性取向和性别认同的权利, 保护“公共道德”的概念几乎始终遭到滥用。

⁹ 欧洲委员会议会大会, “Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe”, para. 45; 及公开行动国际, *We Remain Resilient: Pride around the World in 2022* (2023)。

¹⁰ 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 26 段。

¹¹ 人权事务委员会, 第 37 号一般性意见(2020 年), 第 25 段。另见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/05/international-day-against-homophobia-and-transphobia-idaho-t-saturday-17-may>。

¹² 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 26 段; 及第 22 号一般性意见(1993 年), 第 8 段。

15. 关于《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款，人权事务委员会澄清说，各国必须确保，当表达自由受到限制时，限制必须具有必要和相称的合法目标。¹³ 委员会就《公约》第二十一条和第二十二条的必要性和相称性作出了类似的澄清。¹⁴ 限制必须旨在实现特定目标，不得不适当地侵犯其他权利，并且必须是达到合法目的的侵入性最小的手段。任何限制都必须符合《公约》的规定、目标和宗旨，包括禁止歧视。对同性行为的道德否定，即使很普遍，也不是限制基本人权的合法理由。¹⁵ 同样，基于公共健康的解释也受到了仔细审查，发现该解释在性行为 and 表达多样性背景下理由不足。¹⁶

16. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条规定，缔约国有义务消除妇女在“参加有关本国的公共和政治生活的非政府组织和协会”的平等权利方面的歧视。《儿童权利公约》第 13 条和第 15 条分别保障儿童的表达自由权，包括“寻求、接收和传递各种信息和思想的自由”，以及结社自由及和平集会自由。在某些情况下，儿童在这方面的权利可能同样受到基于特定理由，包括基于严格限定的“公共健康或道德”理由的限制。

三. 将 LGBT 人士的人权工具化：以存在道德风险的虚假叙述为虐待辩护

17. 世界许多国家都存在一个明显趋势，即立法者和政治家动员公众反对 LGBT 人士，以此作为提高他们自身声望的政治策略。政客们经常利用现有的偏见，通过操纵选区内的分裂情绪吸引媒体关注，动员选民和推动其政治议程。

18. 事实上，在世界许多地方，攻击 LGBT 人士已经成为专制政府领导人惯常的做法，他们常常利用敌意情绪制造矛盾，作为巩固权力、破坏民主规范和制度以及公然侵犯人权的前奏。LGBT 人士既容易成为攻击目标，也容易成为替罪羊。基于性取向和性别认同对个人和群体的攻击因此成为更广泛镇压人权的先兆和表现。在更大的地缘政治冲突和文化分裂背景下，LGBT 人士的权利被用作一种象征，与 LGBT 人士本身的生活现实没有多大关系。这种误导性言论将 LGBT 人士置于更加脆弱的境地。

19. 法律禁止、敌视言论和社会污名的后果之一，是 LGBT 人士往往需要更加小心翼翼隐瞒自己的身份。隐形反过来又使他们成为无良政客歪曲事实和进行恐吓的牺牲品。他们成为出于政治目的发起“道德恐慌”¹⁷ 的理想载体。因此，敌意的环境导致他们长期隐形，同时为寡廉鲜耻者随时操纵根深蒂固的偏见创造了条件。对表达自由、和平集会和结社自由施加的法律、政策和社会限制意味着 LGBT 人士在所处环境中无法保护自己免受此类攻击。恶意势力作出虚假和危险

¹³ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 35 段。

¹⁴ 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 36 段。

¹⁵ 同上，第 46 段。

¹⁶ 人权事务委员会，Toonen 诉 Australia (CCPR/C/50/D/488/1992)。

¹⁷ [A/76/152](#)，第 33 段。

叙述，声称“传统”、“家庭”和“儿童”受到威胁，以此进行“宣传”和“号召”，导致有害的成见变得根深蒂固，还助长偏见和误解。¹⁸

20. 在这种背景下，能见度是减少基于性取向和性别认同的污名和歧视的一个特别重要的要素。限制平面媒体、出版物、广播、教育机构和在线资料内容的法律，或者对组织或公共集会施加限制的法律，会产生压制言论的累积效应，进一步掩盖 LGBT 人士的经历。在这种限制性环境中，面对危险的虚假陈述，LGBT 人士更加难以为自己辩护。

四. 对表达自由的限制

21. 国家和非国家行为者都可能以各种方式不当限制与性取向和性别认同有关的表达自由。这些限制往往既有法律层面也有言论层面，两者都是有害的，都会限制表达自由。

22. 歧视性法律，如禁止相互同意的同性行为¹⁹ 或变装的法律，或某些司法管辖区禁止公开展示同性情感和公开展示多元性别表达方式的法律，都对表达自由产生抑制作用。这类法律助长了一种社会风气，即²⁰ 基于性取向和性别认同的歧视甚至暴力被认为可以接受，国家通过强制实施²¹ 或保留²² 歧视性法律，或通过普遍不执行反歧视法律，可以说是默许了惩罚。²³

23. 从积极意义上来说，关于传播规范的概念通常描述的是各国学习其他国家在制定和加强人权规范方面的最佳做法的过程。而当一些国家模仿基于性取向和性别认同限制言论、和平集会和结社自由的歧视性和限制性立法时，传播规范的负面模式就显现了出来。例如，俄罗斯联邦所谓的“同性恋宣传”法(禁止对所谓的非传统性关系进行任何中性或正面描述)已成为中东欧和中亚其他国家的模板。²⁴ 中东和非洲部分地区也提出或颁布了类似的禁止在公共场所表现的禁令，禁令通常使用“号召”语言。²⁵ 将 LGBT 群体定性为极端分子或对国家安全的威胁是另一个明显的趋势。²⁶ 导致歧视或过度影响 LGBT 人士的法律限制的扩散损害了基本人权。跨国模仿行为突出表明，迫切需要在全球作出努力，抵制歧视性法律正常化，促进包容性和尊重人权，无论个人的性取向或性别认同如何。

¹⁸ 欧亚健康、权利、性别和性多样性联盟提交的材料。

¹⁹ 截至 2023 年 12 月，61 个联合国会员国有将相互同意的同性行为定为犯罪的法律。

²⁰ 国际男女同性恋协会非洲分会等组织和国际男女同性恋协会欧洲分会等组织提交的材料。

²¹ 人权运动提交的材料。

²² 联合国开发计划署提交的材料。

²³ Caribe Afirmativo 提交的材料。

²⁴ 见 RUS 28/2023 和 RUS 20/2023 号来文。本报告中提及的所有来文可查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>。另见国际男女同性恋协会欧洲分会等组织提交的材料。

²⁵ ReportOUT 组织提交的材料。

²⁶ Sphere Foundation, ComingOut 和 NC SOS 提交的材料。

A. 基于“道德”的限制

24. 如上所述，对表达自由、和平集会和结社自由的法律限制不仅本身有害，而且实施这些限制的理由也无一不具有歧视性且有害。

25. 关于“道德”的主观概念常常作为一种借口被滥用，对表达自由以及和平集会和结社自由施加非法限制，特别是基于性取向和性别认同施加限制。具体而言，那些禁止违反“公共道德”、“良好道德”、“体面”的法律或禁止“放荡行为”和“不道德行为”的法律(其中许多源于殖民时代)如今被现政权另做他用，旨在抹去一些行为不符合政治上所谓“家庭价值观”主张的各类人士(往往包括单身妇女、性工作者和 LGBT 人士)在公共领域的存在。²⁷ 这些法律措辞模糊，为当局提供了广泛的自由裁量空间和对“保护公共道德”概念进行主观解释。这些法律经常被用来禁止公开表达性取向和性别认同，以及表达能够构建多元性别和性别认同的思想。同样，在某些情况下，禁止“色情制品”和“卖淫”的法律也因为性取向和性别认同而以歧视性方式进行适用。²⁸ 在没有法律禁止自愿同性行为的情况下，这类法律有时被另作他用，成为达到相同目的的替代手段，在修辞上将 LGBT 人士与不道德、放荡和色情联系起来，从而暗示与自愿同性行为或多元性别表达相关的内在不道德性。

B. 保护儿童：关于“宣传”和“倡导”的法律

26. 在过去十年中，一些国家已通过或考虑通过法律，明确禁止关于自愿同性关系的所谓的宣传或倡导，或基于多元性别身份或表达方式，以个人作为针对的目标，并常常以需要保护未成年人为理由。²⁹ 虽然这些法律的目的是充当保护措施，保护儿童免受不恰当主题的影响，但它们往往措辞模糊，解释宽泛，成为妨碍表达自由和倡导平等权利的工具，有悖于 LGBT 人士的权利。这种法律一般有悖于儿童获得信息的权利；不仅从一般意义而言，而且从具体层面来看，都有悖于 LGBT 儿童的权利，同时还压制了有关儿童作为权利持有人不断发展的能力和成熟度的任何讨论。从元层面来看，这些法律所谓“保护儿童”的说法，意味着 LGBT 人士对儿童构成威胁，而儿童本身没有不同的性取向和性别认同，进而加剧了社会污名。此外，“宣传”或“倡导”等词语表明倡导基本人权背后存在一个蓄意、具有意识形态特征和潜在的险恶动机。联合国儿童基金会(儿基会)已将废除此类法律视为终止基于性取向或性别认同对儿童施加歧视的优先事项。³⁰

²⁷ 智利、国际男女同性恋协会非洲分会和美洲 LGBTI 诉讼当事人网络提交的材料。

²⁸ Phillips Black, Inc 提交的材料。

²⁹ 第十九条组织提交的材料；及第十九条组织，“Traditional values? Attempts to censor sexuality” (2013)。

³⁰ 儿基会，“Eliminating discrimination against children and parents based on sexual orientation and/or gender identity”, Current Issues, No. 9 (2014)。

27. 当立法者以“保护儿童”为由，为针对不同表达形式的歧视性禁令辩护时（有时勾起恋童癖之说，比如匈牙利的情况）³¹，他们其实是在故意散布一种错误而危险的说法，让人认为 LGBT 人士对儿童构成威胁。这种方法在获得公众对审查制度的支持方面非常有效，因为保护儿童免受真正有害影响的愿望自然十分突出。除了“同性恋宣传法”中暗含的关于广泛限制的正当理由以外，若干国家的立法者还以“保护儿童”作为禁止或审查书籍，³² 电影、电视节目和其他形式的创造性表达的合理解释。³³

28. 俄罗斯联邦于 2013 年通过了一项联邦法律，增加了一项新的行政罪行，题为“在未成年人中宣传非传统性关系”。³⁴ 实际上，该法律禁止在任何可能有儿童在场的公共场合对 LGBT 性别认同进行中性或正面描述。该法律对自我表达有抑制作用，³⁵ 导致暴力事件增加。政府利用该法律遏制与 LGBT 相关的活动、限制不同组织的活动，关闭了被视为违法的在线媒体。³⁶ 2022 年，俄罗斯联邦将“同性恋宣传”法扩大到所有年龄组，³⁷ 增加了有关向未成年人传播与“非传统性关系”有关材料或利用大众媒体传播此类材料的罚款，并将任何有关“变性”的信息列入了禁止内容清单。³⁸ 修订后的法律被用于逮捕和起诉活动人士和媒体工作者，拒绝为举办有关 LGBT 问题的公共活动颁发许可，起诉活动的组织者，以及封锁或严格限制含有性取向和性别认同内容的网站。

29. 该法律受到人权机构的广泛谴责。儿童权利委员会在 2014 年关于俄罗斯联邦的结论性意见中关切地指出，2013 年的立法以保护儿童为名，实际上却对包括儿童在内的个人造成伤害，建议废除该立法。³⁹ 通过法律实现民主欧洲委员会（威尼斯委员会）认为，该法律构成歧视，因为它不合理且在没有任何客观标准的前

³¹ 见 HUN 3/2020 号来文；及关于为保护儿童对恋童癖罪犯采取更严厉的行动，并修正某些法律的 T/16365 号法(2023 年 6 月 23 日)，可查阅：

https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-adott-idoszakban?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=11TIPkRv&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ck1%3D41%26p_izon%3D16365。

³² Háttér Society 提交的材料。

³³ Maria Brock, “The necropolitics of Russia’s traditional family values”, *Lambda Nordica*, vol. 27, No. 3–4 (2022). Háttér Society 和东南亚性取向、性别认同与表达核心小组提交的材料。

³⁴ 见 RUS 28/2023 和 RUS 20/2023 号来文。

³⁵ 见 <https://www.hrw.org/report/2018/12/12/no-support/russias-gay-propaganda-law-imperils-lgbt-youth>。

³⁶ 见 <https://www.hrw.org/news/2022/11/25/russia-expanded-gay-propaganda-ban-progresses-toward-law>。

³⁷ 见 RUS 28/2023 号来文。《行政犯罪法》第 6.21 条经 2022 年 12 月 5 日第 479-FZ 号联邦法修订，对任何有关非传统性关系和(或)性偏好及变性行为的宣传予以惩罚。

³⁸ 见 RUS 28/2023 号来文；及 Delo LGBT+提交的材料。

³⁹ [CRC/C/RUS/CO/4-5](https://www.crc.org/docs/default-source/press-releases/2014-05-20-crc-ru-4-5.pdf)。

提下将同性恋列为禁止话题。⁴⁰ 人权事务委员会在 *Fedotova* 诉俄罗斯联邦一案中认为，依法定罪侵犯了表达自由和得到法律平等保护的权利。⁴¹

30. 在俄罗斯联邦通过 2013 年法律之后，东欧和中亚的另一一些国家也试图通过类似的立法。若干特别程序任务负责人对吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌克兰的立法举措导致侵犯权利表示关切。⁴² 消除对妇女歧视委员会敦促吉尔吉斯斯坦政府不要通过该法律，指出该法律有可能导致对“某些妇女群体，包括女同性恋、双性恋、跨性别者和间性妇女”的歧视。⁴³ 吉尔吉斯斯坦于 2023 年通过了一项“宣传”法。⁴⁴

31. 2021 年，匈牙利议会批准了 T/16365 号法律，对现有立法作出了几项限制性修订。该法题为“为保护儿童对恋童癖罪犯采取更严厉的行动，并修正某些法律”。该法规定，向 18 岁以下的人提供任何有关同性恋或性别认同的信息是非法行为，作出了这种信息等同于色情和恋童癖内容的虚假暗示。该法还特别禁止向未成年人提供宣传或展示偏离出生性别的自我认同、变性和同性恋的教育材料、广告和媒体内容。随后的一项法令禁止在商店橱窗或在距离教育中心和礼拜场所 200 米范围内展示任何同性恋内容或偏离出生时性别身份的内容。⁴⁵ 该法律的象征意义不言而喻，因为它暗示所有描述 LGBT 内容的材料都不适合某些年龄，从而助长了污名化。

C. 国家安全和国家主权

32. 那些试图以性取向和性别认同为由限制他人权利的人(既有出于意识形态原因也有寻求政治资本的人)使用这样一个论点，即跨国倡导平等是“外国”干涉的证据，是西方势力试图将其价值观强加于某国家的主权和文化完整性。这种言论和说法在中欧和东欧国家、中东以及非洲、加勒比和拉丁美洲屡见不鲜。关于这类问题的说法在某些国家和地理区域内总是具有特定的背景和特定的历史原因，特别是殖民历史原因，但贯穿这些叙述的是这样一条红线，即主张基于性取向和性别认同的不歧视和平等权利并非追求普遍人权规范和标准，而是从外部施加影响，威胁国家福祉和安全(甚至对国家的生存构成威胁)。从事性取向和性别认同相关问题工作的团体有时被要求注册为“外国代理人”。除了被贴上“外国代理人”标签的实际后果(可能包括禁止从事“政治活动”、特殊登记和额外监督)之外，⁴⁶ 这种言论加剧了 LGBT 人士已经遭受的污名和社会耻辱。

⁴⁰ 见 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)022-e)。

⁴¹ *CCPR/C/106/D/1932/2010*。另见国际法学家委员会的分析，可查阅 <https://www.icj.org/sogijunjurisprudence/fedotova-v-russian-federation-communication-no-19322010-30-november-2012-russian-federation/>。

⁴² 见 UKR 3/2012、MDA 4/2013、RUS 3/2013、RUS 4/2013 和 KGZ 1/2014 号来文。

⁴³ *CEDAW/C/KGZ/CO/4*，第 9 和 10 段。

⁴⁴ 见 <https://www.ilga-europe.org/news/statement-kyrgyzstan-targets-lgbti-law/>。

⁴⁵ 国际男女同性恋协会欧洲分会等组织及 *Háttér Society* 等组织提交的材料。

⁴⁶ *Sarajevo Open Center* 和 *iProbono* 提交的材料。

D. 对媒体的限制

33. 不同国家以性取向和性别认同为由，以各种方式，包括利用法律、监管和社会措施限制媒体自由。限制范围可能从完全禁止媒体到基于立法的选择性审查不等，或者对颁发许可证的要求施加限制；国家可能会封锁在线内容，⁴⁷ 或者关闭报道 LGBT 话题的媒体。一些国家对 LGBT 相关主题的讨论强制使用贬损性语言，如“提倡性变态”或“性异常”⁴⁸。另一些国家则限制在着装、言语和举止上采用女性化风格的男性形象。这类攻击往往伴随着对女权主义者冠以“非自然女性”的攻击。据报道，在某个国家，美国制作的电影《芭比》受到攻击，说它是宣传同性恋和女权主义的外国舶来品。⁴⁹

34. 社会压力，包括对报道 LGBT 问题的记者和媒体从业人员的骚扰和恐吓，会助长自我审查。在没有明确禁止媒体描绘同性恋、但同性关系被视为犯罪的国家，仅仅制作与 LGBT 相关主题的媒体内容，很可能使媒体专业人员和广播公司容易遭受法律后果。⁵⁰ 在某些情况下，这种限制可能导致对 LGBT 人士的歪曲描述。⁵¹

35. 当国家施加这种限制时，不仅侵犯了表达自由，还导致歧视和偏见长期存在。这种限制不可避免地导致 LGBT 人士的声音被压制，使他们无法与广大公众分享自己的故事和观点。这一限制不仅剥夺了 LGBT 人士表达自己的权利，还压制了关于性取向和性别认同的公开讨论。

E. 教育环境中的限制

36. 对于那些因为被别人视为怪异者而被挑出来欺负的儿童来说，学校是一个不友好的环境。在发生霸凌事件的教育环境中，LGBT 儿童或被认为是 LGBT 的儿童经常成为攻击目标，遭受有害影响，包括教育成绩不佳，甚至在网上霸凌事件后自杀。⁵² 严格执行的性别着装规范可能会给跨性别和性别不从众的学生根据自身性别认同和表达穿着和表现自己设置障碍。⁵³ 获得适龄信息对所有儿童都很重要，特别是那些最容易遭受欺凌的儿童，因为准确的信息，包括关于性和性别多样性的信息，有助于创造一个更加包容和友好的教育环境。这也包含平等和有效地进入数字环境。⁵⁴

⁴⁷ Williams Institute、加州大学洛杉矶分校法学院和国际男女同性恋协会欧洲分会提交的材料。

⁴⁸ 见 <https://www.hrw.org/news/2022/07/04/lebanon-unlawful-crackdown-lgbti-gatherings>; 及 <https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-bans-media-using-term-homosexuality-says-they-must-use-sexual-deviance-2023-08-08>。

⁴⁹ 国际男女同性恋协会欧洲分会等组织提交的材料。

⁵⁰ 见 <https://cpj.org/2018/05/covering-lgbtq-issues-brings-risk-of-threats-and-r/>。

⁵¹ Ejercito Emancipador Foundation 提交的材料。

⁵² YP Foundation 提交的材料。

⁵³ 救助儿童会泰国分会等组织提交的材料。

⁵⁴ 儿童权利委员会，第 25 号一般性意见(2021 年)，第 9–11 段。

37. 全面性教育是一种通过课程设置，对有关性的认知、情感、身体和社会方面进行教学的方法，一直受到反权利团体的持续攻击。⁵⁵ 根据国际人权法标准，各国应确保提供覆盖所有个人的全面的性教育，促进人权、性别平等、增强妇女和女童的权能、促进健康和相互尊重的关系、福祉、同理心、尊重、自主、同意和多样性。⁵⁶ 全面性教育也是打击欺凌和其他形式歧视和暴力的重要教育工具，包括基于性取向和性别认同的歧视和暴力。⁵⁷

38. 然而，一些国家——或负责教育的地方当局——却采取了措施，限制获取有关性取向和性别认同的信息。⁵⁸ 全面性教育一直是虚假宣传活动的主题，其做法包括将全面性教育错误地描述为“性别意识形态”的一个方面，其反对者错误地声称这种课程是一种“灌输”形式。⁵⁹ 在某些情况下，地方当局允许父母让孩子完全不上性健康课，⁶⁰ 而在另一些情况下，全面的性教育遭遇非正式障碍，包括文化或宗教上不愿讨论性问题。一些国家实际上已公开禁止 LGBT 教师从业。压制性别和性教育的立法和政治企图可能会打击教师的积极性，欺凌可能会导致 LGBT 学生彻底辍学。⁶¹ 在美国，一些州通过了不同法律，限制或禁止在课堂上进行有关性别和性问题的适龄讨论，⁶² 并促进有关有色人种和 LGBT 人士或关于这类人士的故事的图书的禁令，这也对教育界以外的作者和出版商产生了影响，使出版和发行这类图书更加困难。⁶³ 一些国家限制或禁止关于性别研究的大学课程。⁶⁴ 在另一些国家，学校阻止 LGBT 组织参加或组织活动或分发材料，还调查教师对 LGBT 问题的态度。⁶⁵

F. 对表达自由的其他限制

39. 除了明确的法律措施之外，各国政府还可能采用各种不明确的策略来限制基于性取向和性别认同的表达自由，包括在未将自愿同性关系定为刑事犯罪的国家。在土耳其，有权对数字平台和广播组织实施处罚的监管机构对有关 LGBT 问题的讨论处以罚款，甚至建议和传播反 LGBT 的内容，包括发布宣传参与反 LGBT 集会的公告，其中包括呼吁关闭 LGBT 权利组织。⁶⁶ 各种艺术形式为个人

⁵⁵ 人权观察提交的材料。

⁵⁶ “A compendium on comprehensive sexuality education” (2023), 可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/health/sr/Compendium-Comprehensive-Sexuality-Education-March-2023.pdf>。

⁵⁷ A/HRC/29/23, 第 57 段。

⁵⁸ 国际男女同性恋协会非洲分会和欧洲分会提交的材料。

⁵⁹ 荷兰人权机构提交的材料。

⁶⁰ 无国界律师组织(加拿大)和 Common Zone 提交的材料。

⁶¹ Sexuality Policy Watch – ABIA 等组织提交的材料。

⁶² A/HRC/56/49/Add.3, 第 47 段; 见 <https://www.hrw.org/news/2022/02/17/florida-advances-dont-say-gay-bill>; 及国际男女同性恋协会美洲分会、美国笔会和国际笔会提交的材料。

⁶³ 美国笔会和国际笔会提交的材料。

⁶⁴ 见 BRA 4/2017 号来文。

⁶⁵ 人权平台和 Education Community 提交的材料。

⁶⁶ 类似情况见 TUR 10/2020 号来文; 及 Kaos GL 提交的材料。

的创造性表达提供了重要渠道，并为教育和宣传提供了宝贵工具。然而，在一些国家，书籍、电影、艺术品、艺术表演和活动、壁画，甚至彩虹主题的耳环或手表等服饰都遭到彻底禁止或审查。⁶⁷ 在波兰，截至 2020 年，有近 100 个地方政府和市镇建立了主要为象征性的“无 LGBT 意识形态区”，而一些国有企业为一项分发“无 LGBT”贴纸的媒体活动提供了资助。⁶⁸

五. 对和平集会和结社自由的限制

40. 一些国家通过各种法律、行政和社会手段，对基于性取向和性别认同的和平集会和结社自由施加歧视性限制。国家可能拒绝承认从事性取向和性别认同工作的组织，拒绝对它们予以法律承认，实施歧视性法规，进行监视和恐吓，限制外国资助，通过反 LGBT 的立法，延续或煽动仇恨言论，向反 LGBT 团体提供支持，或强制要求在线审查。这些措施可能对公共集会的许可和批准实施严格要求，对倡导基于性取向和性别认同的权利的组织产生了不成比例的影响。⁶⁹ 其他更极端的措施包括基于性取向和性别认同禁止集会，以及任意拘留个人。例如，在土耳其，继前几年发生类似事件之后，⁷⁰ 据报道，2022 年“骄傲游行”期间有 582 人因 10 项不同禁令被拘留。⁷¹

41. 政府可能会限制甚至禁止外国对 LGBT 组织的资助，限制其资金来源并制约其独立运作的的能力。这通常是在维护国家利益或防止外国干涉的幌子下进行。

42. 一些国家通过设置法律和其他障碍，阻止 LGBT 团体在相关主管机构正式登记。政府可能颁布或有选择地执行专门针对 LGBT 群体的法规。即使在可以正式登记的情况下，这类组织也可能受到阻碍，无法有效开展活动和宣传。在将自愿同性关系定为犯罪或立法限制表达和集会自由的国家，结社自由也可能受到影响。

43. 一些国家可能对 LGBT 群体采取监视和恐吓策略，包括对其活动实施监控、进行强制检查、渗透其会议或骚扰其成员。这加剧了恐惧气氛，阻碍了这些组织内部自由和公开的思想交流。国家官员可能会推动对 LGBT 群体的污名化，从而助长一种敌意的环境。社会压力，包括暴力威胁，可能导致自我审查，造成困难，或使公开结社变得不可能。在有些国家，这类限制明显影响到民间社会，但在 LGBT 人士的自由和权利受到限制的地方，这类措施往往不成比例地影响到从事性取向和性别认同问题工作的非政府组织。女同性恋者尤其容易受到“性诱惑”女性人权维护者这一常见策略的影响，包括被贴上女同性恋的标签，以羞辱

⁶⁷ Kaos GL、ReportOUT 组织和国际男女同性恋协会亚洲分会提交的材料。

⁶⁸ 见 POL 1/2020、POL 3/2021、POL 6/2021 和 POL 2/2022 号来文；及 Williams Institute 提交的材料。

⁶⁹ Kaos GL 和大赦国际波兰分会提交的材料。

⁷⁰ 见 TUR 12/2018 和 TUR 1/2020 号来文。

⁷¹ Social Policy, Gender Identity and Sexual Orientation Studies Association 提交的材料。

她们和诋毁她们的工作。⁷² 女性人权维护者，包括LGBT活动者也面临风险以及经常受到强奸、性虐待和其他形式性暴力和骚扰的明显威胁。⁷³

A. 对合法注册和运营能力的限制

44. 民间社会组织是民主社会的基石。依法被承认为独立法律实体的能力是团体履行筹集资金、经营银行账户、承包货物和服务或租赁房舍等必要职能的先决条件。注册还提供了进入宣传平台的机会，有助于为在全国开展活动创造知名度和实现增长。⁷⁴ 然而，许多国家拒绝从事性取向和性别认同相关问题工作的组织进行注册，或设置不必要的行政障碍，实际上阻碍这些团体注册。⁷⁵ 现有团体的工作有时被当局暂停或受到官方调查，原因无非是这些工作涉及性取向和性别认同相关问题。⁷⁶ 这损害了这些团体和组织的集会和结社自由权，为非法惩罚某些个人和团体创造了条件，因为这些个人和团体表达政治意见和身份、进行人权宣传和表达不同观点。

45. 大约有 59 个国家目前有法律，限制或可能被用来限制从事性取向和性别认同相关问题的民间社会组织的活动。⁷⁷ 这些法规通常为这类组织规定了繁琐的注册程序，不断监督其运作，对其进行任意检查，⁷⁸ 限制其获得资金和其他资源的机会，并威胁说，如果不遵守强加给它们的不切实际的要求，将会关闭这些团体。⁷⁹

46. 在LGBT群体受到围堵的恶劣的国内环境中，这类组织往往依赖外部资金和外国援助来开展工作，却发现自己因层层加码的官僚规定和透明度措施而不堪重负。越来越多的监管和对外部资金的依赖给非政府组织有效运作的的能力带来了压力。

47. 一些国家系统地压制致力于推进性取向和性别认同相关权利的非政府组织。在某些情况下，当局完全禁止为捍卫人权表达观点或开展性取向和性别认同相关活动的组织，或在它们提交注册申请后让它们等待数年。⁸⁰ 在同性行为被定为犯罪的国家，这些组织被禁止注册，理由是它们倡导非法活动，尽管在许多司法

⁷² A/HRC/40/60, 第 38 段。

⁷³ A/HRC/16/44 和 A/HRC/16/44/Corr.1, 第 86 和 87 段，及 A/HRC/40/60, 第 42 和 45 段。

⁷⁴ 公开行动国际提交的材料。

⁷⁵ Felicity Daly, “The global state of LGBTIQ organizing: the right to register” (公开行动国际, 2018 年); International Center for Not-For-Profit Law, “LGBTI civil society organizations around the globe: challenges, successes, and lessons learned”, *Global Trends in NGO Law*, vol. 7, No. 2 (May 2016); 及国际男女同性恋协会非洲分会提交的材料, 第 6 页。

⁷⁶ ReportOut 组织提交的材料。

⁷⁷ 见 <https://database.ilga.org/legal-barriers-freedom-of-association>。

⁷⁸ Kaos GL 提交的材料。

⁷⁹ 见 <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/99052212.cms>; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/global-assault-on-ngos-reaches-crisis-point/>; 及中国彩虹观察提交的材料。

⁸⁰ 公开行动国际提交的材料。

管辖区，被禁止的是相互同意的同性亲密行为，而不是 LGBT 身份本身。⁸¹ 这类措施严重限制了各群体主张其基本权利的能力。⁸²

48. 对 LGBT 群体的歧视性限制往往预告了对其他被视为反对派或对现状构成威胁的民间社会组织的限制。国家强加的限制性法律、政策和做法对各组织的活动产生了抑制效应，导致它们害怕因为提供有利于 LGBT 人士的专门服务，或因为在其职权范围内纳入 LGBT 人士的平等权利而触犯法律。在某些情况下，过于宽泛的法律可能被利用，成为关闭国家认为不受欢迎的民间社会团体的借口。因此，对 LGBT 群体施加的限制可能成为对公民社会进行更广泛压制的前兆。

49. 工人面临基于性取向和性别认同的歧视。LGBT 工人在工作场也遭受不成比例的暴力侵害和骚扰行为。集体谈判能力有助于确保所有工人的保护、安全和福祉，但在许多司法管辖区，国家对工会施加限制，阻止工会解决歧视问题，包括基于性取向和性别认同的歧视。⁸³

B. 对公共集会的限制

50. 骄傲游行是 LGBT 人士一种重要的文化表达形式，根据具体情况服务于各种宣传目的，包括抗议暴力和歧视、庆祝抗御能力和社区以及表达公众可见性。⁸⁴ 一项全球调查指出，2022 年有 102 个国家举办了骄傲活动，⁸⁵ 但一些国家禁止骄傲游行，因此侵犯了和平集会的自由。⁸⁶

51. 政府有责任为个人和团体行使和平集会权提供保护，防止他们受到非国家行为者的威胁或攻击，但政府有时推卸这一责任。⁸⁷ 在某些情况下，有偏见动机的团体受到立法者鼓励，⁸⁸ 他们的行为被解释为大多数人情感的表达。⁸⁹ 在另一些情况下，暴力威胁被国家用作阻止和平集会的借口。⁹⁰ LGBT 人士还面临来自国家行为者的各种伤害，包括虐待、过度使用武力、任意拘留，以及在一些警察局拘留期间的羞辱或有辱人格的待遇。⁹¹ 旨在促进理解和包容的集会有时被宣布为非法集会。在其他情况下，行政程序被用来遏制骄傲活动，做法包括优先考虑其他群体，施加经济负担沉重的安全要求，或在举行活动之前不及时回应

⁸¹ 赞比亚提交的材料。

⁸² 南部非洲诉讼中心等组织提交的材料。

⁸³ 国际男女同性恋协会美洲分会等组织提交的材料。

⁸⁴ [A/HRC/38/34](#)。

⁸⁵ 公开行动国际，*Pride Around the World in 2022*。

⁸⁶ Social Policy, Gender Identity and Sexual Orientation Studies Association 提交的材料。

⁸⁷ 欧洲委员会会议大会，“Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe”；及 Damj 提交的材料。

⁸⁸ Social Policy, Gender Identity and Sexual Orientation Studies Association 和无国界律师组织(加拿大)提交的材料。

⁸⁹ Georgian Democracy Initiative 和 Tbilisi Pride 提交的材料。

⁹⁰ Education Community 和无国界律师组织(加拿大)提交的材料。

⁹¹ 第十九条组织和救助儿童会泰国分会等组织提交的材料。

请求。⁹² 在另一些情况下，组织者要求举行活动的地点得不到批准，并被建议选择可见度较低的其他地点。⁹³

52. 在同性婚姻不合法的国家，安全部队突袭象征性的同性婚礼，突袭住宅和社交聚会，⁹⁴ 或者对“同性恋聚会”予以限制，进一步表明社会活动空间越来越受到限制。在这些和其他类似案件中，LGBT 人士因公共和私人聚会而受到关于“道德”、“卖淫”、“色情”或其他刑法的起诉。

53. 限制措施可能对公共健康产生不利影响。2016 年至 2018 年期间，印度尼西亚警方突袭 LGBT 的场所包括用于公共卫生宣传的场所，使得这方面的工作变得更加困难。⁹⁵

54. 此外，冠状病毒病(COVID-19)的残余影响仍在继续。2020 年，独立专家写道，“担心疫情对 LGBT 开展活动及其组织生存造成生存威胁”。⁹⁶ 许多国家以公共健康名义实施任意形式的限制性法律，对 LGBT 人士的权利产生了严重的不利影响。政府行为往往缺乏对预期健康益处的科学支持(例如，滥用针对特定性别的限制流动的法律；“在家躲避”的要求导致针对许多妇女和 LGBT 人士的家庭暴力增加；或禁止各种聚集生活环境，破坏了相互支持和团结的空间，但没有提供替代形式的支持)。⁹⁷

55. 任务负责人收到的少量资料称，跨性别妇女出现在女性空间，包括提供社交或网上约会的私人空间，损害了顺性别妇女的表达、结社和集会自由权。⁹⁸ 尊重人权要求国家制定政策，为在私人 and 公共领域平等获得和享有社会、文化和公民空间创造条件，并密切关注来自任何方面的侵犯权利的证据：⁹⁹ 个人约会偏好可能遵循刻板印象，但国家有责任确保约会空间内没有歧视和虐待，在尊重私人生活的同时确保人身完整。¹⁰⁰

C. 对基于性取向和性别认同的结社自由的法律限制

56. 国家可以通过规范非政府组织的明确立法，或通过适用界定模糊的禁令，限制倡导或开展与 LGBT 人士的权利和需求相关活动的组织的结社自由。拥有将同性关系定为刑事犯罪的法律或法律条款的国家可能会利用这些法律或条款来限制 LGBT 人士的结社自由。

⁹² Sarajevo Open Center 提交的材料。

⁹³ 同上。

⁹⁴ CHEVS 和东南亚性取向、性别认同与表达核心小组提交的材料。

⁹⁵ 见 IDN 1/2018 号来文；及 Williams Institute 提交的材料。

⁹⁶ [A/75/258](#), 第 55 段。

⁹⁷ Ali Miller and Mindy Roseman, “Gender and human rights in the context of COVID-19”, in *The Routledge Companion to Gender and COVID-19*, Linda C. McClain and Aziza Ahmed, eds. (forthcoming); 及国际男女同性恋协会欧洲分会和救助儿童会泰国分会等组织提交的材料。

⁹⁸ Affiliation of Australian Women’s Action Alliances、Australian Feminists for Women’s Rights、LGB Alliance Australia、The Lesbian Project 和 Dianne Post 提交的材料。

⁹⁹ [A/HRC/47/27](#), 第 45 段。

¹⁰⁰ 同上，第 40 段。

57. 加纳对于结社自由的阻挠是一个极端的实例，该国议会于 2024 年通过了一项法案，如果成为法律(在编写本报告时，总统尚未批准该法)，仅仅表达性别认同就会被定为刑事犯罪，任何倡导性取向和性别认同相关权利的个人也会被定罪，所有 LGBT 团体均为非法团体。¹⁰¹

58. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员对一种全球趋势提出了警告，即利用安全措施遏制人权维护者的活动，并进一步限制包括 LGBT 群体在内的民间社会的活动空间。¹⁰²

59. 俄罗斯联邦最高法院在 2023 年的一次不公开听证会上作出了有利于司法部诉讼的裁决，其中司法部将“国际 LGBT 公共活动”称为“极端组织”。¹⁰³ 根据俄罗斯联邦的刑法，参加或资助极端组织¹⁰⁴ 最高可判处 12 年监禁。当局可将涉嫌参与极端组织的个人列入全国“极端分子名单”并冻结其银行账户。被认为与极端组织有牵连的人被禁止竞选公职。¹⁰⁵

60. 在尼日利亚，2013 年《(禁止)同性婚姻法》¹⁰⁶ 包含一项规定，实际上将所有基于性取向和性别认同的宣传定为犯罪：“在尼日利亚注册、经营或参与同性恋俱乐部、社团和组织，或直接或间接公开展示同性爱情关系的人犯有罪行，一经定罪可判处 10 年监禁”(第 5(2)条)。不同任务负责人对该法对人权的影响表示严重关切。¹⁰⁷

61. 2023 年，乌干达议会通过了《反同性恋法》，¹⁰⁸ 该法除其他规定外，将措辞模糊的“宣传同性恋”行为定为犯罪。一项关于“严重同性恋”的条款包含判处死刑的可能性。¹⁰⁹ 根据该法，任何倡导 LGBT 人士权利的人，包括人权组织代表和媒体工作者，或向这类组织提供资金支持的人，将面临最高 20 年监禁。¹¹⁰ 该法载有一项令人反感的条款，要求所有公民向警方报告任何违反该法的行为或违反该法行为的企图，并禁止向任何可能实施该法所述违法行为的人出租房屋。2023 年，乌干达非政府组织管理局关闭了几个组织，并公布了一份大约 20 个正在接受调查的 LGBT 团体的名单，LGBT 人权维护者此前多年来一直受到攻

¹⁰¹ 见 GHA 3/2021 号来文；及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/03/un-experts-urge-ghanas-president-reject-discriminatory-bill>。

¹⁰² A/HRC/40/52, 第 8 段。

¹⁰³ 见 RUS 28/2023 号来文；及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/12/un-experts-condemn-russian-supreme-court-decision-banning-lgbt-movement>。

¹⁰⁴ 国际男女同性恋协会欧洲分会提交的材料。

¹⁰⁵ 见 <https://www.hrw.org/news/2023/11/30/russia-supreme-court-bans-lgbt-rights-movement-extremist>。

¹⁰⁶ 见 A/HRC/56/7、CCPR/C/NGA/Q/2/Add.1 和 CHEVS 提交的材料。

¹⁰⁷ 例如，见 NGA 1/2014 号来文。

¹⁰⁸ 见 <https://www.humandignitytrust.org/wp-content/uploads/2023/06/Signed-Anti-Homosexuality-Act-2023.pdf>。

¹⁰⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/uganda-un-experts-condemn-egregious-anti-lgbt-legislation>; Human Rights Awareness and Promotion Forum 提交的材料；及世界反对死刑联盟等组织联合提交的材料。

¹¹⁰ ReportOUT 组织提交的材料。

击。¹¹¹ 伞式组织“乌干达性少数群体”2022 年被当局关闭。¹¹² 在自愿同性性关系可被判处死刑的国家，仅仅与 LGBT 群体有关联就可以用作定罪的依据。¹¹³

D. 对外国资金的限制、监视和恐吓

62. 过去十年中，一些国家通过了所谓的关于外国代理人或接受外国资助的组织的法律，以限制这类组织的活动。和平集会自由权和结社自由权特别报告员指出：“这方面过于宽泛的限制对行使结社自由权产生了寒蝉效应，对公民空间和民主产生了不利影响。”¹¹⁴

63. LGBT 团体经常需要依赖外国资金¹¹⁵ 作为重要的支持来源，特别是在没有本国政府或其他国内来源的资源或支持的情况下。在许多情况下，歧视性法律或社会偏见可能会阻碍这些组织在国内获得充足的资金。当局还可能在没有法律依据的情况下向国内慈善基金会施压，要求它们停止与 LGBT 组织的合作。¹¹⁶ 与此同时，各国政府通过对国际来源的资金援助施加限制，削弱这类组织开展基本工作的能力，¹¹⁷ 政府的做法包括进行调查和提出繁琐的报告要求，干扰这类组织开展正常活动的能力。¹¹⁸ 这样的限制不仅削弱了 LGBT 倡导团体的财务独立性，还阻碍了他们开展外联、提供支持服务和参与法律和政策宣传的能力。这些法律的实施加剧了 LGBT 群体面临的挑战，直接侵犯了结社自由。通过法律实现民主欧洲委员会对这些法律过于宽泛的性质及其“对结社自由和民主本身的不利影响”表示关切。¹¹⁹

64. 一些国家要求从事性取向和性别认同相关问题的团体注册为“外国代理人”。¹²⁰ “外国代理人”一词带有一种污名化的意味，表明 LGBT 群体代表外国对本国的威胁。在俄罗斯联邦(该国 2022 年通过了外国代理人法)，¹²¹ 这一概念有特别严重的负面含义，因为它被视为“叛徒”或“间谍”的同义词。¹²²

¹¹¹ 见 UGA 3/2022 号来文。

¹¹² 见 UGA 4/2022 号来文。

¹¹³ 世界反对死刑联盟等组织联合提交的材料。

¹¹⁴ A/HRC/50/23, 第 32 段；及 A/HCR/53/38/Add.4。

¹¹⁵ 国际男女同性恋协会欧洲分会和国际男女同性恋协会亚洲分会提交的材料。

¹¹⁶ Yale China Center 提交的材料。

¹¹⁷ YP Foundation 提交的材料。

¹¹⁸ Háttér Society 提交的材料。

¹¹⁹ 见 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e), para. 102。

¹²⁰ Education Community 提交的材料。

¹²¹ 见 <https://www.hrw.org/news/2022/12/01/russia-new-restrictions-foreign-agents>。

¹²² 见 RUS 7/2022 号来文 (及其中引述的来文) 和 RUS 16/2022 号来文。

六. 数字领域的限制

65. 数字平台为 LGBT 人士获取信息、相互联系和在限制性环境中组建社区提供了宝贵的工具。对人权维护者来说，数字平台提供了在国内和跨国界进行联系的工具，可建立对其工作至关重要的区域和全球联系。对电子通信的限制不仅抑制表达自由，也抑制结社自由。一些国家利用数字平台对 LGBT 组织和人权维护者进行监视，甚至用于监视和诱捕个人。线下享受的自由在网上也受到保护。¹²³

66. 虽然数字领域使得人们可以通过表达、结社和在线聚会建立联系和社区，但数字空间也为广泛的监控、全面审查、侵犯隐私、威胁、人肉搜索¹²⁴ 以及国家和非国家行为者操纵舆论提供了场所。促进和保护意见和表达自由权特别报告员广泛分析了网络空间与性别相关的方面，包括其自由和弊端，特别注意到物质世界的平等和边缘化与虚拟世界的伤害和攻击之间的联系。¹²⁵ 针对网络跟踪等在线犯罪的保护范围对妇女而言可能很有限，为这类犯罪建立了一个非常具体的分析框架，同时还忽略了其他 LGBT 人群，包括多元性别者。¹²⁶ 关于安全的保护主义法律方针还根据有关性别和性行为的特定观念，对少数群体(特别是妇女)的在线表达进行监管，从而损害了他们的数字权利。¹²⁷

A. 数字领域的见解和表达自由

67. 隐私权特别报告员一再强调隐私权与其他人权，包括与见解和表达自由的交叉关系。¹²⁸ 公布有关个人性取向或性别认同的私人信息，有可能对个人的私人和公共生活造成严重影响。¹²⁹ LGBT 人士面临特定形式的在线骚扰或歧视风险，如曝光、人肉搜索和与性别或性行为相关的虐待。¹³⁰ 此外，如果个人因网上隐私受到侵犯而失去了匿名性，就会认为他们不可能自由发帖而不影响其现实生活，他们的表达自由就会受到严重限制，这是世界各地许多 LGBT 人士和活动人士面临的不幸现实。¹³¹ 法律对数据的保护不足以防止这种情况，例如，保护措施不明确，无法解决 LGBT 人士的具体关切；允许数据分析或给予政府在执行保护措施时不必要的自由裁量权或豁免。¹³²

¹²³ 大会第 73/173 号决议。

¹²⁴ iProbono 提交的材料。

¹²⁵ A/HRC/50/29. 另见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/02/statement-irene-khan-special-rapporteur-promotion-and-protection-freedom-opinion>。

¹²⁶ YP Foundation 提交的材料。

¹²⁷ 进步通信协会提交的材料。

¹²⁸ A/HRC/40/63.

¹²⁹ 人权观察提交的材料。

¹³⁰ 国际男女同性恋协会非洲分会提交的材料。

¹³¹ 进步通信协会提交的材料。

¹³² YP Foundation 提交的材料。

68. 意见自由权正受到前数字时代无法想象的威胁。观点不再存在于头脑中或有选择地分享，而是在数字领域被外化。¹³³ 过去，如果不行使表达自由，外部行为者就无法获取意见，因此只能以一般方式(通过大规模、无针对性的宣传)侵犯意见权。而在数字时代，算法监控和数据挖掘使企业和政府能够改变向公众展示的信息，从而刺激习惯和观点的无意识变化，使人们更容易受到广告或操纵的影响。意见的形成也可能受到在线监控的破坏，这“可能会阻止个人获取信息，特别是在这种监控导致压制性后果和在线审查的情况下”。¹³⁴

69. 关于性别的虚假信息(传播和维持关于妇女和性别不从众者的谎言和有害偏见)越来越流行，¹³⁵ 正如促进和保护意见和表达自由权特别报告员所指出的那样，“关于性别的虚假信息对 LGBTQ+群体的影响尤为严重，使有害偏见长期存在，导致这些群体被进一步边缘化”。¹³⁶

B. 在线内容审查

70. 在线内容审查是国家和企业责任的核心问题。公司通常需要遵循国家或其他管理机构(如欧盟)制定的法律标准。《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》为界定“仇恨言论”设定了高门槛和精确标准，并查明了适用《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款中“仇恨言论”条款的缺点(直接煽动暴力不受惩罚)和过度之处(过于宽泛的立法压制表达自由)。虽然内容审查对于确保在线或离线立即煽动暴力行为不被纵容或逃避惩罚是必要的，但“仇恨言论”条款有可能滥用合法目标，以达到过度限制的目的。¹³⁷ 其他关于“极端主义”、“亵渎”、“诽谤”、“冒犯性”言论、“假新闻”和“宣传”的模糊和限制性法律也可被用作借口，迫使公司限制合法言论，包括限制关于性取向和性别认同的信息。¹³⁸

71. 研究表明，由于程序员的内在偏见和训练这些自动化模型所依据的数字环境反映出的权力结构，这种过滤器对历史上代表性不足的社区造成了不成比例的伤害。¹³⁹ 此外，自动过滤器和拦截器的功能有很大的局限性，“包括评估上下文并考虑语言线索和意义的广泛变化以及语言和文化特殊性的挑战”。¹⁴⁰ 网络喷子对社交媒体账户的大规模举报可能会导致自我审查，阻止特定的故事和声音被放大，而算法的创建和人工智能的使用可能会为监控系统提供信息，加剧与侵犯隐私有关的危害。¹⁴¹

¹³³ [A/HRC/29/32](#).

¹³⁴ 同上，第 21 段。

¹³⁵ [A/78/288](#).

¹³⁶ 同上，第 41 段。

¹³⁷ [A/HRC/38/35](#).

¹³⁸ 国际男女同性恋协会亚洲分会提交的材料。

¹³⁹ [A/74/486](#).

¹⁴⁰ [A/73/348](#), 第 15 段。

¹⁴¹ 进步通信协会提交的材料。

C. 数字领域的结社和集会自由

72. 对于 LGBT 人士来说，“结社”往往具有社交的一面。对于许多经历过孤立的 LGBT 人士来说，互联网是与他人联系的重要媒介。对于 LGBT 人士而言，在线结社和集会往往只是出于对联系和归属感的追求，而没有政治动机或倡导平等权利的意图。尽管如此，他们仍可能因这种在线集会行为而面临不当限制和国家迫害。在印度尼西亚的歧视性立法环境下，国家因某些网站和社交媒体应用程序含有 LGBT 相关内容而对其进行屏蔽。¹⁴² 在突尼斯，网络犯罪立法包括广泛的监控条款、严厉的处罚和模糊的语言，包括“侮辱公共道德”，¹⁴³ 除针对不同政见者、记者和人权捍卫者以外，很容易以 LGBT 人士和组织为目标。¹⁴⁴ 同样，在埃及，网络犯罪法律被用于对同性行为的道德起诉。¹⁴⁵ 广泛的网络犯罪和监控立法导致对 LGBT 人士身份的系统性压制，方法就是迫使个人进行自我审查，否则他们会面临严重后果，特别是在国家监管措施削弱了匿名和加密的可能性(例如禁止虚拟专用网络)的情况下。¹⁴⁶ 一项关于因技术而助长的伤害的多年期研究项目以全球南方国家为重点，发现性取向和性别认同是报告的网络伤害所致严重影响的决定性因素，跨性别者和多元性别者是最主要的受害者。¹⁴⁷

七. 结论

73. 在本报告中，独立专家记录了限制表达自由、和平集会和结社自由权利的法律、政策和做法呈现出的明显趋势。虽然趋势很明显，在世界所有地区有各种表现形式，但并非无所不在。有许多关于国家采取措施，无论性取向和性别认同如何，都确保维护这些权利的实例。简而言之，即各国采取了防止基于性取向和性别认同的仇恨言论、暴力和歧视的措施。¹⁴⁸ 同性行为合法化是一个明显的全球趋势，在过去 25 年中已有 38 个国家这样做。¹⁴⁹ 一些国家通过了全面的不歧视法律，直接处理围绕言论、集会和结社问题产生的对性取向和性别认同问题的关

¹⁴² 见 IDN 2/2022 号来文；及 Williams Institute 提交的材料。

¹⁴³ Damj 提交的材料。

¹⁴⁴ 见 TUN 3/2021、TUN 4/2021、TUN 9/2021 和 TUN 6/2019 号来文；及 Damj 和人权观察提交的材料。

¹⁴⁵ 见 EGY 14/2019、EGY 4/2019 和 EGY 17/2017 号来文；及第十九条组织和人权观察提交的材料。

¹⁴⁶ 立即普及组织和电子疆界基金会提交的材料。

¹⁴⁷ A/HRC/41/41；见

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/trafficking/statements/20230915-jd-foaa-digital-technologies.pdf>；进步通信协会提交的材料；及 Suzie Dunn, Tracy Vaillancourt and Heather Brittain, “Supporting safer digital spaces: highlights” (Centre for International Governance Innovation, 2023)。

¹⁴⁸ 南非提交的材料。

¹⁴⁹ Human Dignity Trust, “A history of LGBT criminalisation”, available at <https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/a-history-of-criminalisation/>.

切。¹⁵⁰ 有国家为面向公众的活动，包括为骄傲游行提供保护。¹⁵¹ 有国家提供包容性和多样化的教育。在某些情况下，法院成为捍卫非政府组织注册的堡垒。¹⁵²

74. 尽管取得了这些积极进展，但在世界所有地区都明显存在一种消极趋势，即国家基于性取向和性别认同实施限制，限制在公共领域的能见度和参与。虽然这不是一个新现象，但这些限制的程度、严重性和范围却在更新。法律和政策可能明确或暗示以 LGBT 人士作为目标。最极端的做法是将 LGBT 人士完全排除在公共领域之外，甚至将声明性别认同定为刑事犯罪，声明“我是女同性恋者”可能会使一个人入狱，让她无法获得住所、就业、获得医疗服务或家庭生活。其他法律没有这么极端，但都源于相同的动机——基于特定人群实际或假设的性取向或性别认同，限制他们的表达自由、和平集会和结社自由权。

75. 用来为这些法律和政策辩护的言论以有害的偏见为依托，传播关于 LGBT 人士的错误信息。诸如“保护儿童”免受所谓负面影响之类的概念错误地将 LGBT 人士描述为对家庭、社会或国家的威胁。尽管这些针对少数群体的说法很荒谬，但在许多情况下被证明是一种有效的替罪羊策略。这是一个少数群体的权利问题，因为这些法律和政策以及随之而来的国家和非国家行动基于人们的性取向和性别认同，对他们产生了不成比例的影响。然而，这些袭击对人权和民主构成了更广泛的威胁。

76. 攻击少数群体，以及越来越多地攻击 LGBT 人士，是专制民粹主义者的常规套路之一，目的在于稳固国内的支持基础。专制政府领导人普遍使用“我们对他们”的言论，用来证明将 LGBT 人士排除在公共领域之外的合理性。这些法律和政策以及随之而来的言论导致受蔑视社会群体的产生。这几乎总是伴随着对民主规范，即对新闻自由、司法独立和健康的公民社会的攻击。这类法律和政策还经常被用来转移人们对紧迫的社会、政治和经济问题的注意力。在外人看来，政客们在危机时期如此关注性别和性行为问题似乎有些不寻常，但正是在这样的时刻，这些问题得到不成比例的关注，并引发道德恐慌。事实上，性别和性行为问题目前是若干地缘政治冲突中的核心问题，而这些冲突与 LGBT 人士的生活现实毫无关系。

77. 在全球范围内，民间社会的空间正在受到侵蚀。限制不同群体从事性取向和性别认同问题工作的法律和政策越来越多，成为以下危险的先兆：充满敌意、误导性的公开言论、限制性法律和政策，以及严重受限的公民社会空间。这些因素相结合，创造出一种环境，在这一环境下，不可避免会发生国家许可的系统性歧视和暴力行为。即使拟议的立法最终没有获得通过，但因为议会程序导致公众对性取向和性别认同问题的负面关注，也会助长虐待的风气。上述限制导致的普遍歧视和暴力问题迫切需要得到关注和解决。

¹⁵⁰ 阿尔巴尼亚、北马其顿和乌拉圭提交的材料。

¹⁵¹ 印度国家人权委员会提交的材料。

¹⁵² 见 <https://www.humandignitytrust.org/news/victory-as-kenyas-highest-court-allows-registration-of-lgbt-organisation/>。

八. 建议

78. 关于平等和不歧视，各国和其他利益攸关方应：

- (a) 将相互同意的同性性行为合法化；
- (b) 取消禁止公开表达性别认同的法律；
- (c) 确保平等诉诸司法；
- (d) 努力制止因性取向或性别认同而煽动对个人的仇恨和暴力；
- (e) 消除所有人享有平等权利的障碍，无论其性取向和性别认同如何；
- (f) 确保调查、起诉和惩罚任何以受害者的性取向或性别认同为动机导致的暴力行为；
- (g) 提供有效保护，防止暴力侵害；
- (h) 摒弃基于性取向和性别认同的社会污名化、歧视和暴力；
- (i) 消除人权相关工作获得外国资金的障碍；
- (j) 消除与性取向和性别认同相关的组织注册的障碍。

79. 关于仇恨言论，各国和其他利益攸关方应：

- (a) 根据《拉巴特行动计划》，防止、禁止和起诉仇恨言论；
- (b) 确保彻底调查所有恐吓、威胁和袭击案件，并向受害者提供补救和赔偿；
- (c) 确保对散布虚假信息或煽动基于性取向和性别认同的暴力、歧视或骚扰行为的公职人员进行公开问责；
- (d) 采取有效措施，防止仇恨言论并对其予以公开谴责；
- (e) 提高对仇恨言论的认识，并采取有效措施，鼓励举报仇恨犯罪。

80. 关于培训和提高认识，各国和其他利益攸关方应：

- (a) 向执法人员、法官和检察官提供关于处理基于性取向和性别认同的仇恨言论和仇恨犯罪的专门培训；
- (b) 为执法人员、军事人员、私营保安公司工作人员、法官和检察官增加关于表达自由、结社自由和集会自由重要性的培训和教育方案；
- (c) 定期对公众开展旨在促进相互容忍、尊重多样性、反对仇恨和消除社会偏见的活动；
- (d) 确保学校课程符合人权规范和标准，包括关于平等、不歧视和获取适龄信息的规范和标准；
- (e) 废除禁止课堂讨论或获取有关性和性行为的适龄信息的法律和政策；
- (f) 实施全面的性教育；
- (g) 向媒体工作者提供关于性取向和性别认同问题的培训；

(h) 在开展关于不歧视、包容和多样性的公共宣传活动时，征求民间社会团体的意见；

(i) 建立一个机制，确保针对人权维护者的暴力和威胁行为能够得到报告和及时调查。

81. 各国和其他利益攸关方应改进有关基于性取向和性别认同针对他人的仇恨言论和暴力行为的数据收集工作。
