



儿童权利公约

Distr.: General
10 March 2020
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

委员会根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》通过的关于第 60/2018 号来文的决定* **

来文提交人:	D.C. (由律师 Kurt-Peter Merk 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	德国
申诉日期:	2018 年 8 月 27 日(初次提交)
决定通过日期:	2020 年 2 月 4 日
事由:	以年龄为由不准投票
程序性问题:	用尽国内补救办法;
实质性问题:	儿童的最大利益; 投票权
《公约》条款:	第 2 条第(1)款、第 3 条第(1)款、第 4 条、第 12 条第(1)款
《任择议定书》条款:	第 7 条(e)项

1.1 来文提交人为西班牙公民，生于 1999 年 4 月 12 日。在所述事件发生时，提交人是一名 16 岁的儿童。他说，缔约国以年龄为由剥夺他在地方选举中的投票权，因而侵犯了他在《公约》第 2 条第(1)款、第 3 条第(1)款、第 4 条和第 12 条第(1)款之下的权利。提交人由律师代理。《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对缔约国生效。

* 委员会第八十三届会议(2020 年 1 月 20 日至 2 月 7 日)通过。

** 参加本来文的委员会委员有：苏珊娜·阿霍·阿苏马、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、阿马尔·沙尔曼·阿尔多塞里、辛德·阿尤毕·伊德里斯、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、奥尔加·哈佐、西法斯·卢米纳、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、克拉伦斯·纳尔逊、大谷美纪子、审查路易·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃、雷娜特·雯特尔。



1.2 2019年5月7日，委员会通过其来文工作组行事，决定将来文可否受理问题与案情分开审议。

提交人陈述的事实

2.1 在2015年的三个多月里，提交人与父母住在德国萨尔州佩尔市。¹ 提交人想要在定于2015年6月28日进行的地方市长选举中投票。

2.2 2015年4月7日，提交人向佩尔市选举办公室提出申请，以便行使他在选举中的投票权。2015年4月8日，市政当局决定驳回申请。

2.3 2015年5月15日，提交人向市政当局提出上诉，表示他作为欧洲联盟成员国的公民，有权在居住国的市级选举中投票。市政当局于2015年6月24日驳回这一上诉，理由是申请人不符合萨尔州地方选举法规定的最低年龄要求。²

2.4 选举于2015年6月28日进行，提交人未能投票。

2.5 2015年7月29日，提交人向萨尔州行政法院提起诉讼，法院于2016年11月4日作出裁决，驳回了该诉讼。³ 法院认为，不让儿童行使投票权的做法是正当的，因为儿童缺乏行使这项权利所需的政治成熟度和判断力。

2.6 提交人向萨尔州上级行政法院提出上诉，⁴ 该法院于2017年11月7日驳回了他的上诉申请。⁵

申诉

3.1 提交人说，他在《公约》第12条第(1)款之下的权利遭到了侵犯，因为萨尔州现行立法不让18岁以下儿童行使就与他们相关的事项自由表达政治观点的权利。提交人说，地方选举影响到他，16岁已经足够成熟，可以投票，就像其他联邦州16岁的人那样。

3.2 提交人还说，行政法院关于行使投票权需要有最低限度的判断力和政治成熟度的论点不再具有法律上的正当性，因为例如，缺乏某种程度的政治判断力不能作为不让残疾人行使投票权的理由。提交人特别提到《残疾人权利公约》第二十九条，该条确认缔约国有义务确保残疾人能够行使其政治权利，包括投票权和被选举权。⁶

¹ 提交人说，事件发生时他不是德国国民。

² 萨尔州地方选举法规定，所有德国公民和在该市居住三个月以上且至少年满18岁的欧洲联盟其他成员国的所有公民都有资格投票(第13条第(1)款)。

³ 提交人说，这项判决编号为3 K 921/15。

⁴ 提交人说，上诉依据《行政法院法》第124条第(2)款提出，该条规定，只有在对判决的正确性有重大怀疑，案件极为重要，以及称存在应由上诉法院依据事实和法律要点作出裁决的程序缺陷，而且此种缺陷成立、可作为裁决的依据的情况下，才能受理就事实和法律要点提出的上诉。

⁵ 提交人说，该判决编号为2 A 433/16。萨尔州上级行政法院驳回其申诉的理由尚未告知提交人。

⁶ 缔约国于2009年2月24日批准《残疾人权利公约》。提交人称，行政法院不承认欧洲法院的判例法，提交人建议将案件提交该法院，但该建议被驳回，理由是欧洲法院不是终审法院。

3.3 提交人进一步称，剥夺 18 岁以下的人的投票权——这项权利是一项基本政治权利，也是民主制度的基础——违反《公约》第 2 条规定的歧视原则。⁷ 在这方面，提交人说，在事件发生时，德国许多联邦州和欧洲联盟许多成员国已决定将行使投票权的年龄降至 16 岁。因此，目前的情况意味着基于年龄、居住地和/或儿童国籍的任意歧视。⁸

3.4 提交人认为，不让他行使投票权的做法与《公约》第 3 条第 1 款所载儿童最大利益原则相违背。不让 18 岁以下的人行使投票权构成一种立法限制，会妨碍儿童的最大利益。

3.5 提交人得出结论认为，萨尔州应当立即采取立法行动，根据《公约》第 4 条，至少将选举权的年龄限制降至 16 岁。

3.6 提交人说，由于萨尔州上级行政法院驳回了提交人的申诉，所有可用和有效的国内补救办法都已用尽。虽然提交人本可向萨尔州宪法法院提出申诉，但通过这一途径寻求补救从一开始就不会有任何希望，因为宪法法院坚持将未成年人明确排除在选举权之外，其裁决会以联邦宪法法院的永久判例法为基础，几十年来，联邦宪法法院一直为在不经任何讨论也不征求未成年人意见的情况下将未成年人排除在选举权之外的做法辩护。⁹ 提交人于 2017 年 12 月 7 日被最后告知国内裁决，因此本来文在《任择议定书》关于来文程序的第 7 条(h)项规定的时限内提交。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2019 年 1 月 15 日提交的意见中表示，来文不可受理，因为提交人没有按照《任择议定书》第 7 条(e)项的要求用尽国内补救办法。缔约国指出，提交人既没有向萨尔州宪法法院提出申诉，也没有向国内法院提出向委员会提出的这个问题。缔约国说，由于提交人直接向委员会提出申诉，国内宪法法院无法就《公约》对萨尔州地方选举法的适用所涉关系和后果发表意见。

4.2 缔约国还指出，根据《任择议定书》第 7 条(d)项，如果同一事项已经得到委员会审查，或者已经或正在由任何其他国际调查或解决程序审查，来文应被视为不可受理。在这方面，缔约国认为，提交人没有提供资料说明他是否已将此案提交其他国际机构。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 4 月 15 日提交的关于根据《任择议定书》第七条(e)项用尽国内补救办法的评论中指出，在德国法律中，国内法律程序仅涉及民事、刑事和行政法院，而不涉及宪法法院。¹⁰

⁷ 提交人坚持认为，剥夺投票权是对人的尊严的侵犯，会使无投票资格的儿童的政治和经济利益从属于有权投票的公民的利益。

⁸ 提交人称，这种情况也是与《欧洲联盟基本权利宪章》第 21 条、24 条第(1)款和第 40 条，以及《欧洲行使儿童权利公约》第 12 条背道而驰的。

⁹ 提交人没有具体说明联邦宪法法院的判例法。

¹⁰ 从提交人的陈述中看不出他指的是哪项法律。

5.2 提交人说，即使向宪法法院提出申诉是根据《任择议定书》第七条(e)款用尽国内补救办法的先决条件，这种申诉在提交人的情形中也不可能成功。提交人指出，《萨尔州宪法》第 64 条规定，所有 18 岁以上的德国人都有权投票，¹¹ 并指出，萨尔州宪法法院的解释将会与该条款相一致。他还说，法院将依据《德国基本法》和联邦宪法法院的判例法，而这两者都不会维护未成年人的投票权。¹²

5.3 提交人指出，本来文只是提交给了委员会，没有提交给任何其他国际机构。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理问题

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 20 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 关于同一事项是否已经或正在由另一国际调查或解决程序审查，委员会注意到，缔约国在 2019 年 1 月 15 日的意见中称，不清楚提交人的案件是否已经或正在由另一程序审查，提交人在 2019 年 4 月 15 日的评论中表示，同一事项没有由另一国际调查或解决程序审查。

6.3 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第七条(d)项，本来文可予受理。

6.4 委员会注意到，缔约国在 2019 年 1 月 15 日的意见中对来文的可受理性提出异议，理由是提交人没有通过向宪法法院提出上诉用尽国内补救办法。在这方面，委员会注意到，提交人在 2019 年 4 月 15 日提交的材料中表示，宪法法院不会提供有效补救办法，因为它会首先根据明确的宪法规定做出裁决，即只有 18 岁以上的人才资格投票，然后驳回他的申请。

6.5 委员会忆及，提交人必须利用一切可能有合理的补救前景的司法和/或行政途径。此外，委员会认为，如果国内补救办法客观上没有成功的前景，例如，如果依据适用的国内法，申诉将不可避免地驳回，或者如果从最高国内法庭的既定判例来看不可能有肯定的结果，就无需用尽。¹³ 然而，委员会注意到，仅仅对补救办法的成功或有效性持有疑虑或作出假设，并不能免除提交人用尽补救办法的责任。¹⁴

6.6 在本案中，委员会认为，为了向国家一级提出申诉，提交人提交宪法申诉是合乎逻辑的，这是提交人在有关事件发生时可以利用的一种途径。委员会注意到提交人说寻求宪法补救没有成功的前景，但也注意到，提交人没有通过萨尔州

¹¹ 见《萨尔州宪法》(www.bijus.eu/?p=10314)。

¹² 提交人在陈述中具体提到了德国《基本法》第 16 条，但该条似乎不符合上下文。对提交人作了询问，请其说明在目前情况下他指的是《基本法》和判例法中的哪一条。

¹³ 例如，见人权事务委员会，Pratt 和 Morgan 诉牙买加，第 225/1987 号来文，第 12.3-12.5 段；Barzhig 诉法国，第 327/1988 号来文，第 5.1 段；以及 Young 诉澳大利亚(CCPR/C/78/D/941/2000)，第 9.4 段。

¹⁴ 例如，见人权事务委员会，R.T.诉法国第 262/1987 号来文，第 7.4 段；以及 S.S.诉挪威第 79/1980 号来文，第 6.2 段。还见 Sadic 诉丹麦(CERD/C/62/D/25/2002)，第 6.5 段。

宪法法院或联邦宪法法院的先前判例证实他的指称。委员会认为，不应仅仅因为目前的宪法条文和一些普通先例就认为宪法动议必然会失败。委员会还认为，萨尔州宪法法院本应有机会根据提交人的说法和他援引的《公约》条款解释《萨尔州宪法》。提交人除了对成功的前景表示怀疑之外，没有进一步说明他为什么没有试图寻求宪法补救办法，因此委员会认为，提交人没有用尽他可以合理利用的所有国内补救办法来对据称他在《公约》第 2 条第(1)款、第 3 条第(1)款、第 4 条和第 12 条第(1)款之下的权利遭到侵犯提出异议。

6.7 因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文因没有用尽国内补救办法而不予受理。

7. 儿童权利委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文不予受理；
- (b) 将本决定转交来文提交人，并转交缔约国供参考。