



经济、社会及文化权利委员会

委员会根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》
通过的关于第 149/2019 号来文的决定*

来文提交人:	Luciano Daniel Juárez
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	阿根廷
来文日期:	2018 年 2 月 1 日
决定通过日期:	2020 年 10 月 15 日
事由:	法官任命程序
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	享有公正和良好的工作条件的权利
《公约》条款:	第七条(寅)项
《任择议定书》条款:	第二条和第三条第一款及第二款第(二)项

1.1 2018 年 1 月 8 日所提交来文的提交人是 Luciano Daniel Juárez, 阿根廷国民, 生于 1978 年 11 月 27 日。他声称缔约国侵犯了他根据《公约》第七条(寅)项享有的权利。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。

1.2 2019 年 12 月 16 日, 委员会通过其来文工作组行事, 根据《任择议定书》暂行议事规则第 15 条第 5 款, 决定不启动提交人要求的友好解决程序。

1.3 在本决定中, 委员会首先概述各方提交的资料和论点, 但不反映委员会的立场。然后再审议来文可否受理和案情实质。

A. 各方提交的资料和论点概述

提交人陈述的事实

2.1 自 2012 年 3 月 8 日以来, 提交人一直在圣菲省罗萨里奥市担任省法院系统内的初审法官。2016 年 11 月 24 日, 他参加了司法委员会为填补罗萨里奥民事和

* 委员会第六十八届会议(2020 年 9 月 28 日至 10 月 16 日)通过。



商事上诉法院第一、第三和第四分庭的四个空缺所组织的公开竞争性考试，该法院是他当时所任职法院的直接上级法院。2016年12月27日为候选人组织了现场面试。

2.2 公开竞争性考试结果显示，提交人“远远超出任职标准”，在正式名册上名列第六。所有四个空缺都由排名前五的申请者填补。2017年4月4日，对罗萨里奥民事和商事上诉法院第一、第三和第四分庭空缺职位的任命正式获批。

2.3 正式名册自立法机关批准之日起18个月内有效。当出现空缺时，行政部门可选择通过竞争性考试的候选人填补空缺。随后，同一法院第三分庭又出现一个空缺。2017年5月9日和30日，提交人分别向司法和人权部长以及省长提交了书面申请，称根据第854/16号法令第26条，因为他在正式名册上名列第六，所以应任命他填补空缺，并要求严格遵守考官确定的名册排名。

2.4 2017年6月1日，提交人获悉，州长没有考虑他的申请，向立法机构发送了民事和商事上诉法院第三分庭新成员的提名档案，选择了第九名候选人。提交人指出，在最近的九个空缺职位中，行政部门在为圣菲德拉韦拉克鲁斯和罗萨里奥民事和商事上诉法院选聘人员时，均未违背正式名册上的排名。

2.5 2017年6月5日，提交人提出复议申请，并要求发出紧急行政禁令，终止省长不尊重竞争性考试后拟定的名册而任命另一名候选人的决定。提交人在申请中指出，行政部门做出的提名显然任意而且非法，因为没有给出提名的理由，而且没有给予司法委员会所确定的名册以同等重要性。提交人还声称，省长的决定中没有详细而全面地分析竞争性考试前的经历，特别是提交人以前的经历，从而损害了甄选过程的透明度和公开性，应予审查以确保符合《宪法》和法律的规定。提交人还要求，作为预防措施，在其复议申请得出结果之前，暂时撤回提交立法机构的任命档案。

2.6 行政上诉程序管理条例承认对政府加以有效监督这一原则。¹然而，提交人的申诉没有一项得到审查或处理。立法机构规定，2017年6月16日是就提名的合宪性和合法性提交意见的截止日期，提交人在该日期前提出了异议。2017年6月21日，他参加了两院制协议委员会召集的一次面谈，被告知，遴选过程中进行的分析“仅仅是政治性的，省长有权选择他想要的人”。提交人指出，他无法说服委员会，他有权不受歧视在平等条件下担任公职，并有权让其申诉得到审理，公共当局有义务诚实和真诚地行事，以保障公共部门的透明度。

2.7 2017年7月14日，省长通过第2038号法令，任命竞争性考试后所拟定名册上的第九名候选人担任罗萨里奥民事和商事上诉法院第三分庭的法官。2017年8月7日，这位候选人在圣菲省最高法院宣誓就职。

2.8 提交人在2018年11月13日的来文中，按要求提交了关于用尽国内补救办法的资料。他表示自己没有提起宪法权利保护令或行政上诉，因为这些补救办法显然无效。

¹ 第4174/15号法令第1条第1款规定：“行政程序必须以合法方式进行，必须保证能够根据法律条例界定的条件和范围向公共主管部门申诉和上诉，并获得合理、有用和及时的裁决。”

2.9 提交人指出，任何宪法权利保护令或行政上诉，无疑均会在开始或裁决时遭到驳回。缔约国的判例法一贯认定，法官的任命是不予审理的政治问题。² 提交人进一步指出，阿根廷法院认为，立法机构是唯一有权就任命作出决定的机构。因此，他认为他已经用尽可以利用的国内补救办法。

2.10 提交人指出，尽管他对行政部门的提名提出质疑，但其上诉没有得到正式审理，任命档案于 2017 年 6 月 29 日获得立法机关批准。此后不久发布了任命令，被选中担任这一职务的人宣誓就职。由于新法官受到任期保障的保护，因此不可能向最高法院提出质疑。

2.11 提交人补充说，在终审前诉诸任何上诉程序都会使案件受到不合理拖延，他也有可能被罚支付法律费用。

申诉

3.1 提交人声称，罗萨里奥民事和商事上诉法院第三分庭新法官遴选的最后步骤于 2017 年 7 月 14 日结束，行政部门在选择法官时未按照正式名册排名，且未就这一决定做出解释，因此该决定无效。从法律角度来看，任命提名属于行政决定，因而必须具备正当理由，作出决定的当局有义务说明导致其以特定方式行事的原因。此外，行政部门未就提交人为解决一情况提交的复议申请做出裁决。

3.2 因此，提交人声称《公约》第七条(寅)项遭到违反，因为罗萨里奥民事和商事上诉法院第三分庭法官的遴选过程没有遵守正式名册排名，损害了第六、第七和第八名候选人的利益。因此，这一任命不符合上述条款承认的获得晋升的权利。提交人坚称，任何不坚持名册排名的决定都必须具备充分理由，以保证政府活动的透明度、公共信息的获取、政府决策的公开性原则和司法系统的独立性，并确保为国家法院挑选最佳候选人。

3.3 提交人坚称，他已经用尽所有有效的国内补救办法。他认为，由于行政部门没有处理提交的复议申请，诉诸司法受到阻碍。提交人还坚持认为，无论如何，诉诸法院都无法取得效果，因为根据圣菲省第一行政庭的判决，法官遴选是不受司法部门审查的。³ 同样，圣菲省最高法院认为，对任命行政部门提名的候选人提出质疑是不予审理的政治问题。⁴ 提交人还声称，另行任命候选人后，不可能通过司法渠道用尽国内补救办法，因为根据圣菲省《宪法》第 88 条，新法官受到任期保障的保护。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2019 年 8 月 27 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。

² 提交人援引图库曼省最高法院 2012 年 6 月 28 日对 López, Carlos E. 诉图库曼省案中的判决。

³ 提交人援引圣菲省第一行政庭 2009 年 8 月 31 日的判决：Ruiz, Mario Silvio 诉圣菲省案，临时措施的行政上诉程序。

⁴ 提交人援引圣菲省最高法院 2010 年 11 月 17 日的判决：Ferrer, Fernando Ignacio 诉圣菲省案，宪法权利保护申请程序。

4.2 缔约国回顾了国际人权保护体系中的辅助性原则，意思是首先要确保国家本身能够采取必要的纠正措施。在这方面，缔约国提到国际法院、⁵ 美洲人权法院⁶ 和人权事务委员会的判例。⁷

4.3 缔约国认为，提交人没有用尽国内补救办法，原因是他认为申请不会被接受，还有可能被罚支付法律费用，因而没有启动任何形式的法律程序。缔约国还认为，提交人没有证实他的论点，也没有提供任何证据来解释自己为何没有采取法律行动。

4.4 缔约国指出，地方和国家两级都有司法先例，在候选人合法权益被认为受到侵犯时，维护法官职位申请人的权利。⁸ 缔约国认为，提交人本可利用适当和有效的程序机制，提出他目前向委员会所提的申诉。此外，缔约国坚持认为，可以利用行政上诉程序或第 11330 号省级法案规定的独立临时保护机制，对国家行政机关行为的合法性提出质疑。

4.5 此外，缔约国坚持认为，提交人可以申请宪法权利保护令，以此为手段要求对国家机关的行动进行司法审查，宪法权利保护令是一种旨在为宪法权利提供紧急保护的司法机制。宪法和法律都承认宪法权利保护令程序是获得宪法权利紧急保护的一种手段，《圣菲省宪法》和《国家宪法》都有此规定。因此，缔约国认为，提交人可以通过特定的程序渠道就自己的情况提出申诉。然而，由于他未能向法院提出指称的侵权行为，缔约国既没有机会做出回应，也没有机会提供赔偿。

4.6 因此，缔约国认为，根据《任择议定书》第三条第一款，来文不可受理。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人于 2019 年 12 月 29 日对缔约国的意见作出回应。提交人声称，缔约国本身“妨碍了用尽国内补救办法的任何可能”。

5.2 提交人声称，2017 年 6 月 5 日，他在提交截止日期前就行政部门法官空缺的任命档案提出质疑。然而，其质疑没有得到正式解决，任命档案于 2017 年 6 月 29 日获得立法机构批准。提交人坚持认为，从他提出复议申请之日到任命令签发之日，时间长达 28 个工作日。2017 年 8 月 7 日，新法官宣誓就职，使他无法继续向最高法院上诉。他声称，他不可能在截止日期前就一个已经解决的问题寻求司法诉讼，而超过这个日期，便可认为，就“默示驳回”提出质疑的行政补救

⁵ Interhandel 案(瑞士诉美利坚合众国)初步反对意见，1959 年 3 月 21 日的判决，《1959 年国际法院案例汇编》，第 6 页。

⁶ Velasquez Rodriguez 诉洪都拉斯，实质问题，1988 年 7 月 29 日的判决，C 辑第 4 号，第 61 段。

⁷ T.K. 诉法国(CCPR/C/37/D/220/1987)第 8.3 段。

⁸ 缔约国提及最高法院 2017 年 11 月 9 日在 Galindez, Nicolás Emmanuel 诉国家总检察长办公室案中就第 16986 号宪法权利保护令所作的判决。

办法已然用尽。提交人指出，由于向行政部门提交的复议申请没有得到解决，他没有机会启动第 11330 号省级法案规定的行政上诉程序。⁹

5.3 提交人指出，行政争议诉讼，无论是采取行政上诉程序还是独立临时措施的形式，均不可行。一旦任命档案或立法机构批准，显然无法诉诸行政上诉程序。虽然行政部门没有对行政上诉做出裁决，上诉的最后期限也未到来，但立法机关批准任命、随即发布法令、选定的候选人又宣誓就职，所有这些都对诉诸司法渠道构成妨碍。选定的候选人受任期保障的保护，使上诉成为纯粹的假设。提交人认为，这使他无法向最高法院提出质疑，最高法院即终审法院，至此，国内补救办法被认为已然用尽。

5.4 提交人重申，宪法权利保护令是不可行的，根据阿根廷法院的既定判例，法官的任命是不予审理的政治问题。

5.5 提交人指出，缔约国未能解释现有申诉程序机制能够以何种方式为他提供有效补救。

缔约国的补充意见

6. 2020 年 5 月 11 日，缔约国指出，提交人的意见中没有提出新的重要证据，因此重申其在 2019 年 8 月 27 日的答复中提出的观点，并要求宣布来文不可受理。

B. 委员会审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据《公约任择议定书》，决定来文可否受理。

7.2 委员会认为来文符合《公约》的规定，因为提交人提供了事实和证据，使委员会能够确定是否存在对《公约》第七条(寅)项规定的在工作中得到适当晋升权利的侵犯。从司法角度来看，维护此项权利需要有一个独立而透明的法官任命、晋升、停职和免职机制，从而保证司法独立。因此，来文提出了一个重要的实质性问题。

7.3 然而，委员会注意到缔约国的论点，即根据《任择议定书》第三条第一款，来文不可受理，原因是提交人没有用尽国内补救办法，提交人甚至未曾尝试提起司法诉讼或提出上诉，具体而言，既没有根据第 11330 号省级法案提出行政上诉，也没有申请宪法权利保护令，作为保护其宪法权利的手段。委员会还注意到提交人的论点，即诉诸法院的机会肯定受到阻碍，原因在于：(a) 向行政部门提出的复议申请没有得到裁决；(b) 被任命的法官已经宣誓就职，因此受到任期保障的保护；(c) 既定判例法指出，质疑行政部门对提名候选人的任命是不予审理的政治问题。

7.4 委员会注意到提交人的论点，即行政部门未能对他的复议申请作出裁决，任命选定的候选人担任新法官的程序已经完成，使他无法提出行政上诉。委员会认

⁹ 第 11.330 号省级法案第 7 条规定：“行政申诉。启动这一机制，必须首先用尽行政部门管理下的行政渠道；申诉必须先在行政诉讼中提出并得到明确或默认裁决，才能得到考虑和判决。”

为，行政部门未能审议复议申请并就此做出裁决，可被理解为规范行政上诉程序的第 11330 号省级法案第 9 条所规定的默示驳回。根据该条款，如果“行政当局在能够作出最终决定的 60 天内没有作出裁决，或者在没有正当理由的情况下中止程序超过 30 天，各种申诉渠道因为拖延已经用尽，从而在这两种情况下加快司法程序”，即可理解为存在默示驳回。委员会认为，尽管获任命担任法官的候选人从宣誓就职之时起就受到任期保障的保护，但这并不构成有效障碍，妨碍提交人采取法律行动维护自身权利。如果司法部门认为提交人的权利受到侵犯，没有什么可以阻止司法部门采取行动保护这些权利，只要已被任命担任这一职务的人的权利也受到考虑；例如，司法部门可以规定，如果出现新的空缺，必须提名提交人填补该职位。

7.5 同样，委员会注意到提交人援引的最高法院的决定，¹⁰ 其中指出，一旦各有关部门予以批准，所任命的法官业已就职，对司法委员会甄选委员会提出的正式名册提出质疑的可能性就变成了纯粹的假设。委员会注意到，据提交人称，在上述案件中，申诉人申请宪法权利保护令，目的是要求宣布司法委员会甄选委员会的决定无效，该决定在竞争性考试后将其列为名册的末位，因此使其无法参加随后的甄选过程。提交人的陈述并未提到上述宪法权利保护令案件中请愿人据称受到侵犯的权利。然而，根据《国家宪法》第 43 条和《圣菲省宪法》第 17 条，宪法权利保护令的申请或上诉是一种司法补救办法，缔约国可以通过这种办法落实《宪法》承认的权利和保障，以及《宪法》规定的条约或法律所承认的权利和保障。因此，委员会认为，提交人有可能根据省级或国家宪法权利保护令就本来文所称权利受到侵犯一事提起上诉。

7.6 委员会还注意到提交人提到的其他判决，他以这些判决为依据声称，由于法官的任命不接受司法审查，因此到法院诉讼不可能起作用。委员会认为，这些判决的关键在于，司法机关拒绝干预行政部门在提名候选人填补通过竞争性考试聘职方面的酌处权，司法机关正是出于这一原因，拒绝宣布行政决定无效，因此导致申诉在一开始就被驳回。然而，缔约国在其来文中提到 Galindez, Nicolás Emmanuel 诉国家总检察长办公室案，事关第 16986 号宪法权利保护令；该案中，最高法院通过适用宪法权利保护令，承认《国家总检察长办公室平等和民主准入条例》若干条款违宪。尽管法院在该案中并没有做出有利于请愿人的判决，但确实审议了实质问题。为此，委员会认为，提交人的论点未能充分证实他的主张，即现有司法补救办法，特别是行政上诉和宪法权利保护令程序，在确定其所诉权利是否受到侵犯方面不具效力。委员会认为，其引述的案件均未胜诉，并不证明行政上诉和宪法权利保护程序无效。¹¹ 此外，如上所述，提交人未在国内法院援引他认为根据《公约》第七条(寅)项应享有的权利，也就是在本来文中援引的权利。在这方面，委员会认为，提交人在主观上认为，通过现有国内补救办法获得有利结果的可能性有限，这一主观看法并不构成质疑补救办法的有效性的客观论据，因此无法成为他没有用尽这些补救办法的合理根据。如果补救办法不可能成功，用尽国内补救办法的要求便不适用。然而，提交人只是怀疑补救办法

¹⁰ Marinelli, Ernesto Luis 诉国家司法委员会案，关于第 16986 号宪法权利保护令的第 495 号决定(第 164 号诉案)，国家最高法院，2011 年 2 月 8 日。

¹¹ 美洲人权法院，Velásquez Rodríguez 诉洪都拉斯案，第 67 段：“国内补救办法没有产生有利于原告的结果，本身并不能证明不存在或已用尽所有有效的国内补救办法，因为原因可能是，例如，原告没有及时诉诸适当的程序”。

不会有效或不可能成功，尚不足以构成适用这一例外的理由。最后，委员会忆及，根据人权条约机构确立的国际法律惯例，不能以怀疑某一特定补救办法难以成功为由，而不行使这一权利。¹² 因此，委员会得出结论，依照《任择议定书》第三条第一款，来文不可受理。

C. 结论

8.1 参照收到的所有资料，委员会根据《任择议定书》行事，依照第三条第一款认定来文不可受理。

8.2 依照《任择议定书》第九条第一款，将本决定通知提交人和缔约国。

¹² 委员会关于可否受理的决定，A.M.B.诉厄瓜多尔(E/C.12/58/D/3/2014)，第 7.6 段；M.L.B 诉卢森堡(E/C.12/66/D/20/2017)，第 7.4 段；人权事务委员会关于不可受理的决定，Kandem Foumbi 诉喀麦隆(CCPR/C/112/D/2325/2013)，第 8.4 段；Garcia Perea 等诉西班牙(CCPR/C/95/D/1511/2006)，第 6.2 段。