

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
31 August 2018
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于
第 2250/2013 号来文的意见*、**

提交人： Oleksii Katashynskyi (由律师 Sergiy Zayets 代理)

据称受害人： Oleksii Katashynskyi

所涉缔约国： 乌克兰

来文日期： 2013 年 3 月 19 日(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 2013 年 6 月 10 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期： 2018 年 7 月 25 日

事由： 侵犯参与公共事务和在真正的定期的选举中的被选举权利和机会

程序性问题： 用尽国内补救办法；证明属实

实质性问题： 政治活动；参与公共事务；投票和选举；公正审理

《公约》条款： 第二条、第十四条和第二十五条

《任择议定书》条款： 第二条

* 委员会第一二三届会议(2018 年 7 月 2 日至 27 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔尔、亚兹·本·阿舒尔、伊力泽·布兰茨·克里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、巴马里安·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。



1. 来文提交人 Oleksii Katashynskiy, 乌克兰国民, 生于 1967 年。他声称是乌克兰侵犯其根据《公约》第二条、第十四条和第二十五条规定权利的受害者。《任择议定书》于 1991 年 10 月 25 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 2010 年 10 月, 提交人作为塞瓦斯托波尔市议会议员候选人, 参加了克里米亚自治共和国最高议会人民代表选举的第 17 号单一席位选区的竞选(地方选举)。乌克兰举行选举的程序受《克里米亚自治共和国最高议会人民代表、地方理事会以及村长、乡长和市长选举法》(《选举法》)的制约。¹ 第 17 号选区由塞瓦斯托波尔的加加林斯基区五个投票站组成。提交人称, 因为其中一个投票站选票丢失, 他被剥夺了被选举的权利, 而他在这次选举中赢得了多数票。

2.2 提交人称, 根据 2010 年 10 月 31 日的投票结果, 因其他候选人获得的票数不多, 他的主要对手是 G.先生。根据投票站选举委员会的记录, 选民的投票结果如下所示。提交人在第 02076 号投票站获得的票数最多。

投票站号码	Katashynskiy O.O. (票数)	G, S.A. (票数)	多数赞成 Katashynskiy O.O., 票(+/-)
02074	142	175	-33
02075	131	108	+23
02076	209	150	+59
02077	99	131	-32
02183	0	2	-2
共计	581	566	+15

2.3 2010 年 11 月 1 日至 2 日, 投票站选举委员会计票并起草报告后将报告和其他与选举有关的文件一并转交给加加林斯基区选举委员会。加加林斯基区选举委员会在 11 月 3 日接到文件后, 决定对第 02075、02076 和 02077 号投票站的投票重新计票。在重新计票当天, 确认来自第 02076 号投票站的与选举有关的文件丢失。有关第 02076 号投票站文件丢失的信息由加加林斯基区选举委员会提交给检察官办公室。提交人指出, 没有进行有效的调查。

2.4 重新计票期间, 确认第 02075 和第 02077 号投票站选举委员会报告的投票结果无误。

¹ 尽管根据《选举法》条款规定, 选举委员会通常为三级制, 但由于行政安排和塞瓦斯托波尔的地位, 塞瓦斯托波尔和乌克兰另外几个地区的选举委员会是四级制。选举委员会第四级的产生是因为塞瓦斯托波尔区选举委员会和塞瓦斯托波尔市选举委员会之间存在地区选举委员会责任的分离, 根据《选举法》, 二者都具有地区选举委员会地位。因此, 选举委员会按四个层次进行选举: (1) 投票站选举委员会, 直接组织投票程序, 并在投票站计算选票; (2) 塞瓦斯托波尔区选举委员会, 根据从投票站选举委员会收到的数据确定该地区每个选区的选举结果; 它们还被赋予某些对投票站选举委员会进行监督的职能(就本来文的情况而言, 相关的地区选举委员会就是塞瓦斯托波尔的加加林斯基区选举委员会); (3) 塞瓦斯托波尔市选举委员会, 根据从各区选举委员会收到的数据确定选举结果, 并公布被视为当选的候选人姓名; (4) 乌克兰中央选举委员会, 对选举事务负有总体责任。

2.5 2010年11月4日，加加林斯基区选举委员会宣布第02076号投票站的投票无效(未下令重新选举)，原因是无法重新计票并核实相关投票站选举委员会的投票结果报告(投票纪录)。当天起草了关于选举结果的报告；根据该报告，G.先生获得416票，而提交人则获得372票。加加林斯基区选举委员会的所计票数中被扣除第02076号投票站的选举结果扣除，这就使提交人比其对手G.先生少得44票。上述报告已转交给塞瓦斯托波尔市选举委员会，以确定最终选举结果。

2.6 2010年11月5日，塞瓦斯托波尔市选举委员会起草了关于第17号选区选举结果的报告，并宣布G.先生当选为塞瓦斯托波尔市议会议员。

2.7 在未指明的某个日期，提交人对加加林斯基区选举委员会2010年11月3日(关于重新计票)和2010年11月4日(关于宣告第02076号投票站结果无效)的决定向塞瓦斯托波尔巡回行政法院提起上诉。塞瓦斯托波尔巡回行政法院在2010年11月6日撤销了这两项受到质疑的决定，得出结论认为加加林斯基区选举委员会未能确保第02076号投票站选举文件完整性。塞瓦斯托波尔行政上诉法院在2010年11月8日维持了初审法院的裁决。

2.8 2010年11月6日，提交人对加加林斯基区选举委员会2010年11月4日(关于选举结果)的决定向塞瓦斯托波尔巡回行政法院提起上诉。他请求宣告选举结果报告无效，并援引塞瓦斯托波尔巡回行政法院2010年11月6日支持该请求的裁决。2010年11月8日，塞瓦斯托波尔巡回行政法院宣告选举结果无效。

2.9 2010年11月7日，提交人就塞瓦斯托波尔市选举委员会2010年11月5日(关于第17号选区选举结果)的决定向塞瓦斯托波尔巡回行政法院提起上诉。2010年11月10日，塞瓦斯托波尔巡回行政法院撤销了塞瓦斯托波尔市选举委员会确认G.先生在第17号选区当选为塞瓦斯托波尔市议会议员的决定。

2.10 2010年11月10日，加加林斯基区选举委员会根据塞瓦斯托波尔巡回行政法院2010年11月6日和8日的裁决起草了一份有关计票的新报告，该报告实际上确认提交人在第17号选区赢得多数选票。当日，加加林斯基区选举委员会也废除了其2010年11月3日(关于重新计票)和2010年11月4日(关于选举结果)的决定。

2.11 2010年11月12日，塞瓦斯托波尔行政上诉法院根据加加林斯基区选举委员会提出的上诉，²撤销了塞瓦斯托波尔巡回行政法院2010年11月8日的裁决(见上文第2.9段)。同一天，塞瓦斯托波尔行政上诉法院还撤销了塞瓦斯托波尔巡回行政法院2010年11月10日的裁决(见上文第2.10段)。

2.12 2010年11月15日，加加林斯基区选举委员会尝试向塞瓦斯托波尔市选举委员会提交关于2010年11月10日投票计数的新报告，但后者拒绝接受。同一天，提交人就塞瓦斯托波尔市选举委员会的行动(不作为)向塞瓦斯托波尔巡回行政法院提出申诉，2010年11月20日，塞瓦斯托波尔巡回行政法院驳回提交人的申诉，认为选举结果已于2010年11月9日公布，并且选举已经结束，塞瓦斯托波尔市选举委员会没有理由接受关于计票的新报告。塞瓦斯托波尔行政上诉法院于2010年11月24日维持了塞瓦斯托波尔巡回行政法院的裁决。

² 加加林斯基区选举委员会对塞瓦斯托波尔巡回行政法院2010年11月8日的裁决提出上诉的理由不明。

2.13 提交人指出，缔约国法律不允许就选举相关事项向最高上诉法院上诉，因此他已用尽所有可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，这些不合理的限制侵犯了他根据《公约》第二十五条所保障的参与公共事务以及在普遍和平等的、以无记名投票方式进行以保证选举人意志自由表达的、真正定期的选举中被选举的权利和机会。³ 他补充说，本来文的关键问题不是重新计票多么武断，而是主管机构即便在国内一级已认定侵权之后仍拒不就侵权情况提供有效补救这一情况是否合法的问题。⁴

3.2 提交人还指称《公约》第二条遭到违反，他的论点是，他被剥夺了在国内一级进行法律辩护的有效手段，因为缔约国法院援引选举已经结束，拒绝审查他对塞瓦斯托波尔市选举委员会案情实质提出的申诉。此外，尽管提交人在选举结果尚未确定的时候就对与选举有关的决定提出异议，他无法跟上这个过程；在他对一项决定提出申诉的时候，另一项与受到质疑的决定直接相关的决定即被采纳。此外，确认 G.先生为塞瓦斯托波尔市议会当选议员的决定实际上中止了选举，使提交人无法对该项决定提出异议。

3.3 提交人还指称他根据《公约》第十四条保障享有的权利遭到侵犯。他援引塞瓦斯托波尔行政上诉法院 2010 年 11 月 24 日的裁决(本来文中的最后裁决)，根据这项裁决，除关于第 02076 号投票站重新计票和选举无效的决定外，缔约国法院还认为法院无权审查提交人关于选举委员会所作决定的申诉，法院认为解决所有与选举有关的争端完全属于选举委员会的权限，法院对这种权限如何执行无权干涉。提交人补充说，选举委员会并不具备司法机构的特征，而缔约国的法律规定，与选举有关的争端应通过司法途径予以审查。

缔约国关于可否受理和案情实质的意见

4.1. 2013 年 12 月 26 日，缔约国就可否受理来文和案情实质提交了意见。关于欧洲人权法院的判例，缔约国认为没有必要分析 *Kerimova* 诉阿塞拜疆一案，因为该案涉及的是另一缔约国，其立法不同。关于 *Kovach* 诉乌克兰一案，欧洲人权法院认为 2001 年《议会选举法》第 70 条和第 72 条相互冲突，违反《欧洲保障人权和基本自由公约》《第 1 号议定书》第 3 条，造成有关机构在提交人的权利方面的干预缺乏正当目的。在本案中，适用了《克里米亚自治共和国最高议会人民代表、地方理事会以及村长、乡长和市长选举法》(《选举法》)，因此 *Kovach* 诉乌克兰一案并不相关。

4.2 缔约国同意提交人在来文中提供的事实，特别是 2010 年 11 月 6 日，塞瓦斯托波尔巡回行政法院(一审法院)废除加加林斯基区选举委员会 2010 年 11 月 3 日关于 02076 号投票站重新计票和 2010 年 11 月 4 日关于第 02076 号投票站选举结果无效的决定。法院还确认，区选举委员会未能确保与选举相关文件的完整性。

³ 提交人援引欧洲人权法院 2008 年 2 月 7 日对 *Kovach* 诉乌克兰(申请编号：39424/02)案的裁决。虽然此案适用的是另一项选举法(议会选举)的条款规定，但提交人指出，该法律的比照条款重复了《选举法》(地方选举)的条款。

⁴ 提交人援引欧洲人权法院 2010 年 9 月 30 日对 *Kerimova* 诉阿塞拜疆(申请编号：20799/06)一案的裁决。

4.3 此外，2010年11月12日，塞瓦斯托波尔行政上诉法院驳回提交人关于加加林斯基区选举委员会行动和塞瓦斯托波尔市选举委员会(关于投票结果、选举结果记录书的起草、关于选举结果的决定的通过和对这些结果的核可)决定的申诉，理由首先是，两个委员会在接受后来受到质疑的决定之时，并不知道也无法知晓2010年11月6日一审法院的判决；其次，关于选举结果的通告/报告只载列了算术数据，不能成为诉求的主题。选举委员会根据当时所掌握的文件和事实做出决定。在做出决定时，没有发现侵权。

4.4 乌克兰法律规定，可以通过两种方式对选举委员会的行动提出上诉：通过司法系统；以及通过上级选举委员会。根据《选举法》第85条的规定，对选举委员会的行动或不作为提出诉求可以向上级选举委员会或向法院提出上诉。也可向中央选举委员会申诉选举委员会不作为。根据国家法律规定，不必同时用尽两种办法。但在本案中，提交人应可向中央选举委员会提出申诉，因为法官在其裁决中直接表示，正确起草有关选举结果的记录书(报告)问题超出其职权范围，这完全属于选举委员会的职权范围。

4.5 根据上述情况，按照《公约》第二条的规定，提交人尚未用尽缔约国提供的所有可用国内补救办法。缔约国还认为，国家法官在国家立法范围内行事，没有违反《公约》第十四条。最后，国家有关机构没有违反《公约》第二十五条。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在其2014年5月28日的评论意见中指出，正如缔约国所正确解释的，可以两种平行方式对选举委员会的行动、不作为和决定提出异议：法院或上级委员会。他强调指出，国内立法并不以任何方式限制法院的权限而偏向选举委员会，因为这两个途径具有同等价值。尽管缔约国称，国内法院无权审理与选举有关的争端，但法院并未拒绝审理该项申诉，也没有认定其不可受理；法院还就案情实质做出了一项裁决。如果法院没有管辖权，则其不应对诉求加以审理或应中止审理该案。此外，《克里米亚自治共和国最高议会人民代表、地方理事会以及村长、乡长和市长选举法》第85条第11款规定，接受申诉的法院应立即向相关选举委员会和上级选举委员会通报所提出的法律异议和法院做出的裁决。由于提交人的某些申诉涉及塞瓦斯托波尔市选举委员会的行动，法院通知了中央选举委员会。此外，根据所述法律第85条第12款的规定，如果选举委员会收到法院关于类似诉讼程序的通知，选举委员会应在收到法院通知后一天之内不加审理即将申诉退回，并说明退回的原因。这样便可避免平行上诉，法律规定申诉人可以选择补救办法之一。因此，对选举方面的争端进行司法补救似乎是优先事项，而非将申诉向选举委员会提交。

5.2 因此，提交人至少用尽一项可用补救办法即可，他通过向法院上诉做到了这一点。因此，他认为他已用尽可用国内补救办法，其来文应予受理。

5.3 关于来文的案情实质，欧洲人权法院审理 Kovach 诉乌克兰案和 Kerimova 诉阿塞拜疆案所涉情况与提交人的情况类似。在 Kovach 诉乌克兰一案中所适用的国内选举法与本案所涉法律相似。尽管 Kovach 诉乌克兰一案涉及的是议会选举，而本来文所涉案件事关地方政府选举，这两类选举受两种不同法律的规范，但有关申诉性质的条款规定相似。在这方面，缔约国没有解释法律内容(特别是《议会选举法》第70条和第72条之间以及《选举法》第73条和第75条之间)的差异，没有解释哪一项可以证明有理由差别适用，也没有解释为什么这种差别

在本来文中是重要的。提交人认为，本来文并不涉及候选人的甄选标准，而是审查投票结果的方式。与 Kovach 诉乌克兰案不同的是，他能够在国家一级证实这种审查是错误的。本来文中的主要问题是，有关机构的行为和规范性条例是否符合《公约》第二十五条关于审查投票事实结果的义务的要求，而这项义务的真实性是已经得到证明的。

5.4 提交人还质疑缔约国的论点，即缔约国认为委员会在做出随后受到质疑的决定时不知道发生侵权。提交人申明，无论有关机构是否有意违反此类标准，缔约国都应尊重《公约》所确定的标准。缔约国必须从获悉侵权之时起就予以排除。从这个意义上讲，选举委员会成员不知晓法院裁决也许可以免除他们对侵权的个人责任，但并不免除其一旦知晓即应纠正侵权的责任。

5.5 提交人指出，法院在选举委员会参与的情况下公布了裁决，包括强制要求告知上级选举委员会；因此委员会是知晓这些错误的。此外，法院判定违反《选举法》事实的裁决是在选举进程尚未结束时发布的；因此，侵权情况本可以得到有效补救。提交人称，本来文所指违反《公约》的情况在于这一事实：尽管他赢得多数票，却没有确认他为塞瓦斯托波尔市议会当选议员，因而也就是不让他参与公共事务。缔约国没有提出任何论点说明这个情况联系《公约》第二十五条看是正当的。提交人重申，他根据《公约》第二条、第十四条和第二十五条应享有的权利受到侵犯。

委员会需审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申诉之前，委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定该来文是否符合《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 2 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的审查之中。

6.3 委员会注意到，缔约国称，提交人没有用尽一切有效的国内补救办法，因为他没有就违反《公约》第二十五条的情况向中央选举委员会提出上诉。但委员会认为，无可争议的是，提交人的确向塞瓦斯托波尔巡回行政法院提出申诉，并随后向塞瓦斯托波尔行政上诉法院提出上诉。缔约国没有确定可以预料提交人可以采的其他合理可用的补救办法。因此，委员会认为，已经符合《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求。

6.4 委员会注意到，提交人指出，缔约国违反了《公约》第二条规定的义务，因为尽管已在国家一级确定违反《选举法》的情况，但提交人仍不能得到解决侵权后果的有效办法。委员会回顾其判例，即：《公约》第二条规定的是缔约国的一般性义务，在单独引用时并不引致根据《任择议定书》提交的来文中的诉求。⁵然而，委员会认为，应结合《公约》第二十五条审议提交人根据第二条第 3 款提出的诉求。因此，委员会认为这些诉求可予受理。

⁵ 见 Castañeda 诉墨西哥(CCPR/C/108/D/2202/2012)，A.P.诉乌克兰(CCPR/C/105/D/1834/2008)，第 8.5 段和 Basso 诉乌拉圭(CCPR/C/100/D/1887/2009)，第 9.4 段。

6.5 委员会注意到，提交人称，他根据《公约》第十四条在确定他在一件诉讼案中的权利和义务时有资格由一个依法设立的法庭进行公正的和公开的审讯的权利受到侵犯，因为除就第 02076 号投票站重新计票和取消选举结果做出决定外，缔约国法院宣布无权审议提交人对选举委员会所作决定提出的申诉，并判定解决所有与选举有关的争端是选举委员会的权限。委员会还注意到缔约国的论点，认为提交人应该向中央选举委员会提出申诉，因为法院认为，正确地解决选举结果问题超出其权限范围，完全属于选举委员会的权限。但委员会指出，缔约国没有对提交人的诉求予以反驳，而缔约国的法律规定可以利用两种途径对选举委员会的行动提出上诉(提交上级选举委员会或通过司法审查)，并不要求同时寻求这两种途径。因此，委员会宣布，为可否受理的目的，提交人根据《公约》第十四条提出的申诉得到充分证实。

6.6 委员会指出，提交人称，他根据《公约》第二十五条参与公共事务和在真正的定期的选举中被选举的权利遭到侵犯。委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他根据《公约》第十四条和第二十五条(与第二条第 3 款一并解读)提出的申诉，因此着手审议案情实质。

审议案情实质

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照当事方提交的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到提交人称，选举情况是，选举委员会决定不采纳一个投票站的投票结果，因为该投票站的记录遗失，而缔约国没有补救随后侵犯其权利的问题，构成违反《公约》第二十五条的行为。委员会回顾指出，应该成立独立选举机构来监督选举程序，并确保选举以公平、公正的方式进行，符合与《公约》相一致的既定法律。应该保障投票箱的安全。应对投票和点票过程进行独立审查，并提供司法审查或其他同等程序，使选举人对选票的安全性和计票有信心。⁶ 委员会注意到，第 02076 号投票站投票结果作废，但没有下令重新选举，或采取其他行动来补救与选举有关的文件遗失这一事实，直接造成宣布 G.先生而非提交人为成功的候选人。委员会注意到，初审法院推翻了选举委员会的决定，而上诉法院随后撤销了这一裁决。委员会还注意到，虽然提交人质疑与选举有关的决定时选举结果尚未确定，但几乎在同一时段做出了若干相关决定。虽然委员会承认与选举有关的决定受到质疑时采用快速程序是正当的，但委员会也注意到提交人解释说，他无法有效地提出更新的申诉，因为在他对一项决定提出申诉时，又在做出与受到质疑的选举直接相关的其它决定。此外，确认 G.先生当选为议员的决定实际上终止了选举，使提交人无法对选举结果提出异议。委员会还注意到，缔约国没有对提交人报告的法院裁决相关事实提出异议，包括承认未能确保选举文件的完整性。因此，就提交人案件的情况而言，委员会认为，完全废除第 02076 号投票站的投票结果而不下令重新计票的决定是任意的。加之后来无法获得有效的司法审查，这一决定造成过度而不合理地限制了提交人根据第二十五条(单独解读及与第二条第 3 款一并解读)应享有的权利。鉴于上述情况，并鉴于提交给

⁶ 见人权事务委员会关于参与公共事务和投票权利的第 25 号一般性意见(1996 年)，第 20 段。

委员会的材料，委员会得出结论认为，缔约国对侵犯提交人根据《公约》第二十五条(单独解读及与《公约》第二条第3款一并解读)应享有的权利负有责任。

7.3 委员会认定存在违反《公约》第二十五条(单独解读及与《公约》第二条第3款一并解读)的情况，不再另行审议提交人根据《公约》第十四条提出的申诉。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第4款规定行事，认为现有事实显示存在侵犯提交人根据《公约》第二十五条(单独解读及与第二条第3款一并解读)应享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效的补救办法。这要求缔约国向《公约》权利遭侵犯的个人做出充分补偿。在本案中，缔约国有义务，除其他外，向提交人提供适当的赔偿和令人满意的适当措施，包括偿还提交人所产生的任何法律费用和非金钱损失。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后出现类似的侵权行为。

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，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。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，将其译成缔约国的官方语文并广为分发。