

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
21 January 2020
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 2656/2015 号来文的意见* **

来文提交人：Mario Staderini 和 Michele De Lucia (由律师
Cesare Romano 和 Verónica Aragón 代理)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：意大利

来文日期：2015 年 7 月 17 日(首次提交)

参考文件：根据委员会议事规则第 92 条作出的决定，
于 2015 年 10 月 22 日转交缔约国(未以文件
形式印发)

意见通过日期：2019 年 11 月 6 日

事由：呼吁公投动议的权利受到不合理限制

程序性问题：未用尽国内补救办法

实质性问题：参与公共事务

《公约》条款：单独解读和与第二条一并解读的第二十五条
(甲)、(乙)项

《任择议定书》条款：第一和第二条

* 委员会第一百二十七届会议(2019 年 10 月 14 日至 11 月 8 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼、根提安·齐伯利。按照委员会议事规则第 108 条的规定，尤瓦尔·沙尼未参加审查本来文。



1. 来文提交人 Mario Staderini 和 Michele De Lucia 系意大利国民，分别生于 1973 年 4 月 20 日和 1972 年 10 月 16 日。他们声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二十五条(甲)项和(乙)项(单独解读以及与第二条一并解读)享有的权利。本来文由洛约拉法学院国际人权诊所代表提交人提交，提交人以个人身份并作为其政党意大利激进党的代表行事。《任择议定书》于 1978 年 12 月 15 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人提交的事实

2.1 两名提交人是意大利政治非暴力运动意大利激进党成员。2013 年 4 月 10 日和 5 月 9 日，提交人与其他 20 名公民依照《宪法》第 75 条，向最高法院公投事务中央局登记处提出初步请求，要求举行六个全国公投，旨在废除与移民、麻醉药品、离婚以及政党和教会公共资金有关的立法规定。提交人认为，在意大利政治中，公投起到纠正和完善代议制民主、促进政治教育和对抗政党无限权力的重要作用。

2.2 根据 1970 年第 352 号宪制法，提交人必须征集至少 50 万名意大利公民的签名并提交主管机关，方可举行公投。每个签名都必须当面签署在特定尺寸的特定表格上，并由特定的公职人员注明日期、签名并盖章。¹ 在向表格添加签名时，所有签名或签名页必须由一名公职人员，即公证人、治安法官、法院书记员² 或市政秘书认证。³ 或者，这项任务也可由市议员或省议员执行。⁴ 公投的发起人必须对公职人员在认证签名方面花费的时间给予补偿，但市政秘书作为其职能的一部分并在其工作场所进行的认证除外。发起人还必须为每位签名者领取一份由该选民登记所在的市政当局签发的证书，以核实当事人确实是登记选民。征集签名的表格必须在表格认证之日起三个月内提交最高法院登记处。签名只能在 1 月 1 日至 9 月 30 日之间提交。⁵ 在议会两院选举前的一年，或者发起两院选举呼吁后的六个月内，不得启动任何公投动议。公投事务中央局如果宣布已经合法征集到至少 50 万个签名，则将该请求转交宪法法院，由宪法法院裁定该公投动议是否符合宪法，确保所请求的公投不涉及《宪法》所列的任何禁止议题。⁶ 如宪法法院判定该动议有效，则由共和国总统选定 4 月 15 日至 6 月 15 日间的某个星期日安排举行公投。如果公投尚未举行但发起了议会两院选举的呼吁，则公投进程暂停并在选举举行 365 天后重新开始。废除法律的公投要获得通过，需双重多数：第一，必须有多数合格选民投票；第二，必须有多数投票赞成。多数赞成票意味着所涉法律被全部或部分废除，视公投的结果而定。

¹ 根据 1970 年第 352 号法律，市政秘书和(或)法院书记员有权认证表格。

² 签字人所在地区的治安法院、上诉法庭或上诉法院的书记员。

³ 1970 年第 352 号法律，第 8 条。

⁴ 国务委员会(*Consiglio di Stato*)，第 2671 号意见，2013 年 7 月 10 日。

⁵ 根据 1970 年第 352 号法第 32 条，公投请求必须在每年 1 月 1 日至 9 月 30 日之间提交，随后由最高法院审查这些请求是否符合该法的要求。

⁶ 《宪法》，第 75 条。

2.3 提交人提出，他们在征集签名的过程中遇到许多任意和不合理的障碍，这是系统缺陷以及公共当局的作为和不作为造成的。⁷ 首先，提交人很难找到能够认证表格及签名的官员。尽管根据 1970 年第 352 号法(第 7 条)，市政秘书和/或法院书记员必须在两个工作日内认证表格，但延误司空见惯。由于提交人需负担打印足够 300 万人签名的表格的费用(六个公投每项至少需要 50 万人签名)，他们不得不在三个月的征集期内不断打印表格，不断将新一批表格交给市政秘书认证。此外，有权认证的公职人员只在某些工作日，而且只在市政大楼内上班。例如，费拉拉市先是在头几天禁止在该市街道上设立签名征集台，然后只提供一处鲜为人知的办公室供选民签名。在那不勒斯，市民只能在市中心的办公室签名，而不能在整个大都会区十个市政办公室中任选一个签名，而全市大约有 200 万居民。其他许多城市只允许市民在本市的公共关系办公室签名。因此，几乎不可能征集到必需数量的签名，因为只有在城镇中心广场这样的公共场所以及周末征集签名才有实际效果，人们只有在周末才会出现在这些地方。此外，一些大城市的政府官员几个星期都没空查验签名。在卡塞塔，相关官员几乎在整个征集期间都没空，即便把签名台设在市政政府大楼前也无济于事。在意大利东北部的戈里齐亚，市议员在 6 月 7 日至 9 月 30 日期间只拿出几天时间查验签名。在那不勒斯，上诉法院的书记员只拿出几个小时查验签名，每小时收费 20 欧元。在列蒂，相关官员 7 月和 8 月休假，他们未授权其他任何人查验签名。在巴里和乌迪内，市政秘书拒绝在市政厅外查验签名。里米尼和塔兰托的市民前往市政办公室希望在表格上签名，但由于签名查验官正在度假，他们只能打道回府。

2.4 提交人面临的第二个障碍是公众缺乏签名时间和方式的公开信息。无论是公共广播电视公司(Radiotelevisione Italiana, 简称 Rai)还是市政当局都没有向公众提供关于如何支持公投的信息。2013 年 6 月，意大利激进党运动的创始人 Marco Pannella 要求在意大利广播电视公司监督委员会举行听证会，以解决公共广播电视公司未向观众提供公投信息的问题。此外，市政当局未能在其市政网站上公布市民可以签署公投请求的时间和地点。在那不勒斯省和卡拉布里亚大区，多个市镇政府网站都没有提及公投活动。在费拉拉等其他地区，信息直到 8 月底才发布，签名征集期只剩一个月。有些时候，公民前往市政办公室希望在表格上签名，但被秘书处告知没有表格，尽管发起人给他们寄了表格。还有一些时候，市民想寻找关于如何签署公投请求的信息，却无法从市政官员那里得到详情。例如在卡塞塔省，意大利激进党于 2013 年 6 月 20 日将表格寄给圣马利亚阿维科市签署。直到 8 月 26 日，选民才被告知没有公投表格可供签署。卡塔尼亚、贝内文托和维罗纳省的官员声称没有收到表格，选民同样被剥夺了支持公投的机会。

2.5 2013 年 7 月 5 日，提交人致函内务部和司法部并抄送共和国总统，详细说明了他们面临的障碍，包括无人认证并因此难以征集签名，以及公民得不到相关信息。提交人主张，缔约国规定了征集签名的义务，但没有提供履行这一义务的工具。2013 年 7 月 25 日，意大利激进党通知内务部长，他们将在等待答复期间在内务部外举行和平示威。2013 年 7 月 26 日，内务部向各大区主席，即国家政

⁷ 提交人提交了一些证人证言，详细描述了这些障碍。

府在各大区的代表发出通知，通知他们意大利激进党正在征集与公投动议有关的签名，并指示他们确保“尽可能多的官员”即使在暑假期间也能够在地内认证签名。通知还指示市政当局在其网站上发布关于动议签名运动的信息。随后，2013 年 8 月 2 日发布第二个通知，重申国务委员会 2003 年的意见，即市议员和省议员也可以认证签名。2013 年 8 月 9 日，11 名众议员询问内务部正在采取哪些步骤，以确保征集到签名，以及公民了解正在开展的签名运动。该部直到 2014 年 2 月 25 日，即运动结束很久之后才回答这个问题，仅重申该部已经发布了两份通知。

2.6 内务部没有采取任何步骤确保两份通知中的指示得到执行。事实上，在巴里、布雷西亚、布林迪西、卡塞塔、格罗塞托、那不勒斯和乌迪内等多个主要城市，尽管发起人多次提出请求，但仍然找不到任何一名提供认证服务的市政官员。此外，许多城市的认证服务在暑假期间进一步中断，有资质的官员外出休假，又不指定他人代理认证签名。相关机构网站上的信息少之又少。只有几个小城镇公布了信息。

2.7 提交人认为，由于这些障碍，截至 2013 年 9 月 30 日当局批准的公投动议的最后期限，他们仅征集和查验了大约 20 万个签名。

2.8 2013 年 9 月 30 日，提交人还是向最高法院公投事务中央局提交了签名，同时提交了一份载有书面意见的简况说明，认为公职人员导致的不合理障碍和 1970 年第 352 号法律规定的程序欠缺事实上剥夺了公民要求举行公投的宪法权利，并对他们构成基于政治派别和经济地位的歧视。因此，他们要求中央局承认这些公投动议。

2.9 公投事务中央局于 2013 年 10 月 26 日向提交人通报 2013 年 10 月 2 日的命令，指出他们没有征集到所需数量的签名。该决定不认可解释提交人为何没有获得至少 50 万个签名的简况说明。

2.10 提交人认为，公投事务中央局的决定是最终决定，因为他们无法向任何更高机关提出异议。⁸

申诉

3.1 提交人称，意大利举行公投的法律和程序具有不当限制性，是任意和不合理的，只是口头上支持宪法准许的发起公投的权利，因而违反了《公约》第二十五条(甲)项和(乙)项(单独解读并与第二条一并解读)。提交人强调，第二十五条应按照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)以及欧洲委员会通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会) 2007 年公民投票良好做法守则来解释，因为缔约国是欧洲委员会的创始成员，同样也是《保护人权与基本自由公约》的缔约国。

⁸ 见宪法法院，第 278 号判决，2011 年 10 月 17 日。可查阅(意大利文) www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=278#。

3.2 提交人称，意大利法律制度对通过公投直接行使参与公共事务权利施加的许多限制是任意和不合理的。其任意性在于它们不具有必要、合理或原则上的正当性。⁹ 其不合理性在于缔约国规范行使这项权利的方式违背了《宪法》第 75 条的既定宗旨，即允许公民发起公投并参与投票。提交人说，根据第 25 号一般性意见(第 5 段)，权力的分配和公民个人行使受第二十五条保护的参与公共事务的权利的途径应由宪法和其他法律规定。此外(第 6 段)，公民直接参与的方式一经确立，就不得根据第二条第 1 款提到的理由就公民的参与进行区别，也不得强加任何无理的限制。最后(第 4 段)，对行使第二十五条保护的规定的任何条件应以客观和合理标准为基础。缔约国在《宪法》中纳入了关于公投的条款，并制定了实施该条款的法律。国家如确实就公民可以直接参与公共事务的方式作出规定，就有义务确保公民能够有效地参与。提交人认为，如果考虑到《宪法》第 75 条允许公民发起公投并参与投票的目的，鉴于公投在法律上规范以及实践中实施的方式，很难看出缔约国是如何实现这一目标的。

3.3 提交人认为，1970 年第 352 号法律(见上文第 2.2 段)规定的在短时间内征集至少 50 万个签名的要求是任意和不合理的。在共和国历史上发起的 197 个公投动议中，只有 67 个即只有三分之一实现了公民投票。¹⁰ 虽然规定某种时限确实属于合理限制，但目前的时限较为严格，其目的和正当性不明确。这些限制导致公民无法发起公投并参与投票。民主制监管更好的其他国家或是设置较低门槛(如瑞士要求 10 万个签名)，或是将门槛与上次选举的总票数直接挂钩(如加利福尼亚州的规定)。有鉴于此，提交人认为，缔约国目前实行的任意和不合理要求违反第二十五条。

3.4 提交人还提出，认证表格和签名过程中的相关要求是不合理和任意的。按照适用法律，签名只能由指定的官员或市议员或省议员查验(见上文 2.2 段)。虽然从表面上看，官员的名单似乎很广，但实际上他们的人数相当少，而且他们中的大多数既没有时间也没有义务查验签名。缔约国的公证人数量相对较少且按时间收取高昂费用，治安官的人数甚至更少。尽管治安法院、上诉法庭或上诉法院的书记员人数较多，但治安法官和书记员都没有空闲时间，因为意大利司法系统不堪重负是众所周知的。虽然每个市镇都有一名市政秘书，但他们只在市政厅查验签名，这意味着有意支持公投的选民必须去市政厅签名，但市政厅只在办公时间开放。市政秘书在办公时间内在市政府查验签名时不收费，但这样征集的签名很少。尽管公投的发起人需要查验每个签名，但法律并不要求国家提供任何上述公职人员对签名进行认证。¹¹ 市议员和省议员是最大的潜在查验官员群体。然而可以说，这些政治人物只有在所涉公投得到其政党支持时才愿意查验签名。意大利激进党不竞选地方或全国的政治职位，因此在市议会或省议会中没有代表。市议员或省议员是否有空至关重要。提交人在征集签名时，另有六个动议正在征集签名，这些动议得到了意大利激进党和一个大党的支持。在所有动议都可以签名的地方，每个动议征集到的签名数几乎是相同的。然而，支持这六个公投

⁹ 见第 25 号一般性意见，第 6 段；以及人权事务委员会，Singh Bhinder 诉加拿大，第 208/1986 号来文，第 6.2 段。

¹⁰ 在 130 个未能付诸投票的动议中，60 个没有达到规定的签名数量，57 个被宪法法院驳回，13 个因其他原因被取消。

¹¹ 见 1970 年第 352 号法，第 8 条。

的政党在某些地方拥有可进行查验的市议员和省议员，在这些地方，这六个动议征集到的签名数量远远高于提交人动议征集到的数量。市议会和省议会未能实施在办公时间以外征集签名的计划，剥夺了提交人获得适当查验服务的机会。因此，这些任意和不合理的要求违反《公约》第二十五条。

3.5 提交人提出，法定投票人数的要求(见上文第 2.2 段)是任意和不合理的，也构成违反《公约》第二十五条的情况。在共和国历史上，197 个公投动议中只有 24 个进行了公投并得到公民赞成。提交人认为，法定参加人数制度是有争议的。许多宪法学者已经认识到，较高的法定投票人数要求很可能阻碍大多数动议。¹² 此外，数据表明，使用法定投票人数的规定总体上可能阻止人们参加投票，因为公投的反对者如果认为大多数选民将支持某一动议，可以通过鼓励弃权来控制投票结果。¹³ 即使委员会认为参加投票的法定人数客观上是合理的，提交人仍主张，要求 50% 的登记选民投票是任意和不合理的，特别是还考虑到选民名册的更新情况良莠不齐。提交人引用了德国等地的其他制度，德国仅在地方一级使用投票法定人数制度，根据每个社区的居民人数有所不同(人口较多的社区门槛较低)。威尼斯委员会建议各国取消法定人数要求。¹⁴ 虽然低法定人数有时可以成功地用来维护人民的整体利益，但一般来说，法定人数制度也可以用来破坏民主进程。

3.6 提交人提出，缔约国未能告知选民签名支持该动议的时间和地点，这违反了《公约》第二十五条。他们指出，征集签名的活动没有被公共媒体报道。媒体报道具有重大影响：同时征集签名的其他六个动议是由西尔维奥·贝卢斯科尼提交的，他拥有缔约国第二大电视网络，这些动议征集到的签名是提交人动议的两倍。官员们没有在市政网站上公布公民可以签名的时间和地点。提交人提到，在斯洛文尼亚，法律规定，签名征集期开始之前，国民议会必须在媒体上宣传有关动议。

3.7 提交人提出，缔约国没有按照《公约》与第二条第 2 款一并解读的第二十五条的要求，采取必要步骤制定相关法律或措施，从而落实通过公投参与公共事务的权利。国家没有提供直接民主机制的义务，但当它们提供时，正如缔约国根据其《宪法》所做的那样，依照《公约》第二条第 2 款，它们有义务依照其宪法程序并遵循《公约》的规定采取必要步骤，制定必要的立法或其他措施，以实现《公约》所确认的权利。缔约国对直接民主和代议制民主作出不同的规定，除了保护现有政党对国家政治生活的垄断之外，没有任何明显的理由。就全国和大区选举而言，1990 年第 53 号法和 1995 年第 43 号法规定了包括市议员在内的市政官员的具体义务——在包括周末的时间内在办公室免费查验候选人名单上的签名，并公布可以签字的时间和地点。在公投的情况下，法律未规定这种义务。公共和私人电视频道必须播放相关信息，宣传公民可以在国家和大区选举候

¹² Luís Aguiar-Conraria, Pedro C. Magalhães and Christoph A. Vanberg, “Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts”, *Experimental Economics*, vol. 19, No. 4 (December 2016).

¹³ Luís Aguiar-Conraria and Pedro C. Magalhães, “Referendum design, quorum rules and turnout”, *Public Choice*, vol. 144, No. 1–2 (July 2010).

¹⁴ 见威尼斯委员会关于公投的良好做法守则。

选名单上签字的地点、时间和方式。在选举前的竞选期间，对各政党接触媒体有详细的规定。在选举期间，内务部和各市镇有义务在其网站上宣布公民可以在选举名单上签字的地点、时间和方式。在公投的情况下，如上所述，没有类似的义务。按照法律，各市镇在选举期间必须向政党提供其拥有的设施，以开展竞选活动。公投的发起人不享有这些好处。参加选举的政党由国家慷慨资助；而在公投的情况下，只有在公投实际举行的情况下(这种情况很少见)，发起人才能获得一小部分费用补偿。¹⁵ 此外，向参选政党捐赠 3 万欧元以下可享受 26% 的税收减免，而向公投动议发起人捐赠则不享受税收减免。意大利显然不支持直接民主。

3.8 提交人进一步提出，他们受到基于政治派别和经济地位的歧视，违反与《公约》第二条第 1 款一并解读的第二十五条。他们说，发起人必须支付签名查验费，由于法规存在缺陷，完全由签名查验人决定收取多少费用。¹⁶ 市政秘书在市政厅进行查验时，通常是免费的。然而，在通常周末设置在城市主要广场的征集点查验时，官员按时间收费。在六类可查验签名的指定官员中，最常见的是治安法院的书记员，他们自愿在周末的征集签名点查验签名。他们平均每小时收费 20 欧元。提交人指称，按照《宪法》的要求获得至少 50 万个签名费用很高，大约需要 20 万欧元。据提交人称，在本案中，同时为六个动议征集签名的费用至少为 120 万欧元。¹⁷ 提交人提出，2013 年的六个公投花费了 15.5 万欧元，几乎让意大利激进党破产。另一方面，大型政党可以依靠出任市议员或省议员的众多成员免费查验签名。因此，这一要求不合理地使小党处于不利地位，对它们存在基于政治派别和经济地位的歧视，因为每次发起公投都必须支付如此高昂的查验费用。

3.9 提交人还主张，当局对他们的申诉不予回应，构成违反《公约》第二十五条的情况(与第二条第 3 款一并解读)。首先，提交人于 2013 年 7 月 5 日向内务部和司法部通报了他们面临的障碍以及这些障碍如何影响他们的政治权利。内务部长的通知承认提交人遇到了不合理的困难。然而，在内务部发布通知后，其官员未能采取任何纠正行动遏制这些侵害行为。缔约国随后未采取行动，也未向提交人提供足够的查验和征集签名的措施，这构成了拒不提供有效补救的情况，违反与《公约》第二条第 3 款(甲)项和(丙)项一并解读的第二十五条。此外，最高法院公投事务中央局没有对提交人的简况说明和其中提出的指控作出回应，这也违反与《公约》第二条第 3 款一并解读的第二十五条。提交人说他们提供了书面意见，声称政府官员和机构设置的不合理障碍阻碍了征集签名活动。然而，中央局作出了不合理的裁定，其中只有三句话。此外，当局没有对提交人的指控进行调查。这种回应不符合关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)的要求(第 15 段)。

¹⁵ 见 1999 年第 157 号法。

¹⁶ 根据 1970 年第 352 号法第 8 条，公证员、治安法官、法院书记员或市政秘书的费用同于议会选举法中的规定。然而，据提交人说，该法所附的收费表自 1962 年以来就没有更新过，收取费用的多少由国家工作人员决定。

¹⁷ 征集一个签名至少需要一分钟，因为法律要求记录每个签名者的身份证号码、全名以及出生日期和出生地点。因此，至少需要 10,000 个小时才能征集到 500,000 个签名。按每小时 20 欧元计算，查验这些签名将需要 20 万欧元。每发起一次公投都需要提供一套经查验的签名。

3.10 提交人请委员会建议缔约国加强法律框架，确保通过公投有序、非歧视和有效地行使参与公共事务的权利，并实施有利于实现这一目标的更有效的做法和政策，包括敦促其遵守威尼斯委员会关于公投的良好做法守则。提交人认为，应以同样的方式规范选举和公投。提交人尤其请委员会建议缔约国采取以下措施：

(a) 减少当前阻碍公民在公投动议期间签名的障碍,允许使用电子签名并为居住在海外的公民提供更多签名渠道；

(b) 简化征集签名的过程，取消双重认证制度，找到限制较少的替代办法；

(c) 增加可认证签名和表格的人员；

(d) 将提交签名的三个月期限延长；

(e) 规定包括市议员在内的市政官员负有在任职期间(包括周末)免费查验签名的具体义务，以及公布签名时间和地点的义务；

(f) 参照选举时的做法，将各市镇拥有的设施提供给公投的发起人，以便他们开展活动；

(g) 在公投运动期间，包括在征集签名期间和投票前的几个月，规范媒体的使用情况，旨在确保信息公平平衡，保证征集签名运动的支持者和反对者拥有平等机会，并且公开投票情况，从而为所有公民提供平等的参与机会；

(h) 降低或取消投票法定人数规定；

(i) 对公投活动经费和账目的规范比照选举活动；

(j) 参照政党在选举期间获取公共经费的情况，使公投的发起人同样获取类似程度的公共经费；

(k) 保护获得有效补救的权利，在动议发起人对程序提出关切时及时作出答复，并允许对最高法院公投事务中央局的裁定提出上诉。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2016 年 1 月 11 日和 7 月 7 日，缔约国以提交人没有用尽国内补救办法为由，提出应宣布来文不可受理。

4.2 缔约国指出，公投属《宪法》和 1970 年第 352 号法管辖。举行公投的请求须接受双重查验：先由最高法院公投事务中央局仅对签名数量及其是否符合正式要求进行技术性检查；如中央局确定签名已达到法律规定的要求，再由宪法法院将查证公投是否可以举行。

4.3 缔约国还介绍了行政法院在审理行政行为及其合法性方面的作用。当存在不称职、滥用权力或违法行为时，行政法院可以审查公务员或公职人员的责任。个人如认为自己的合法利益受到行政措施损害，可以向行政法院提起诉讼。行政法院的裁决可以向国务委员会提出上诉。此类裁决可以立即执行，并且属于有效的补救措施，因为它们有可能使受到质疑的措施无效。此外，如果某项行政行为有可能造成严重和不可挽回的损害，行政法院可以裁定中止执行。

4.4 关于来文所述公共当局的作为和不作为给征集签名造成障碍的问题，缔约国指出，根据《刑法》(第 323 条)，公职人员在行使职能时违反法律法规，造成损害或获得经济利益的，构成滥用职权罪。

4.5 关于提交人指控的歧视情况，缔约国提到负责处理所有歧视理由的国家反种族歧视办公室、参议院促进和保护人权委员会和众议院人权委员会。

4.6 在公共广播方面，缔约国提出该国拥有规范性框架，旨在确保通过公共广播机构广播的机构信息正确无误。部长会议主席办公室信息和出版司决定由公共广播机构免费广播的社会公益或公共利益信息。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2016 年 2 月 19 日和 10 月 2 日，提交人提出他们已经用尽所有可用的国内补救办法。他们辩称，举证责任在于缔约国，缔约国应证明他们未用尽的哪种补救办法在本案中有效(见 A/61/40，第一卷，第 130 段)。

5.2 公投事务中央局是最高法院的一个分庭。它是一个司法机构，是关于公投动议可否举行的所有裁定的终审法院：其裁定不可更改，不能上诉。2013 年 10 月 2 日，中央局对提交人的案件做出裁定。因此，该裁定是最终裁定，没有其他补救办法。

5.3 提交人说，缔约国对现有法律渠道的描述具有误导性。宪法法院不审查最高法院的裁定。它仅审查经最高法院核准的拟议的公投。宪法法院在公投动议过程中的唯一职能是确保拟议的公投不涉及《宪法》禁止的任何议题；它不能推翻最高法院及其中央局的裁定。除这一过程中的作用之外，宪法法院只对以下事项拥有管辖权：国家和大区所颁布法律的合宪性争议，因国家与大区的权力分配或大区间权力分配而产生的争端，以及对共和国总统提出的指控。特定法律是否符合《宪法》的问题由法官提出，并完全由法官裁量该问题是否需宪法法院介入审查。在本案中，下级法院是最高法院。最高法院一再声明，就公投问题而言，最高法院拥有终审管辖权。它一再拒绝将 1970 年第 352 号法违宪的问题提交宪法法院。上一次是在 2016 年 7 月 30 日的一项裁定中，该裁定驳回了本案提交人之一就 2016 年为修宪公投征集签名活动提出的请求。此外，征集签名的时限很短，即使存在向宪法法院上诉的可能性，也不可能在这段时间内上诉。总之，向宪法法院上诉不是本案中可用的补救办法。

5.4 提交人说，缔约国对行政法院的介绍似乎也暗示提交人可以获得行政救济，但事实并非如此。行政法院一贯拒绝管辖对中央局的裁定进行司法复核的请求，¹⁸ 它对提交人提出的实质性申诉，包括《公约》涵盖权利的申诉缺乏管辖权。

¹⁸ 提交人提到国务委员会 2015 年 11 月 26 日做出的一项裁定，该裁定维持拉齐奥大区行政法院 2008 年 1 月 9 日对中央局电子文件中心的裁决；以及拉齐奥大区行政法院 2008 年 1 月 9 日第 1101 号判决。

5.5 如果缔约国认为提交人本应按照《刑法》对未采取必要行动以至他们无法行使《公约》规定权利的各类官员提出刑事诉讼，则提交人主张，尽管提交人因缔约国一再拒绝提供救济而受到伤害且最高法院拒绝认可征集到的签名，但由于1970年第352号法对征集、查验和保存签名规定了严格的时间限制，即使提起刑事诉讼也不能使他们能够行使《公约》所载的权利。上至共和国总统下至市政秘书，对每个公职人员在有缺陷和任意的法律框架内履职时的每一个行为或不作为提出救济是不现实的。提交人向内务部、司法部和共和国总统通报了他们面临的问题，并提出了具体的救济请求。最重要的是，公共当局没有义务在市政厅外查验签名。因此，按照《刑法》规定的“滥用职权”罪提出刑事指控显然没有根据。

5.6 至于反歧视机构，提交人强调，它们都不构成有效的补救措施，因为它们不能给予当事人对不利的司法裁定提出申诉的渠道，而且它们的裁决没有约束力。

5.7 就部长会议主席办公室信息和出版司而言，缔约国没有解释提交人可通过何种方式对这一监督机构的决定提出异议，也没有解释该机构可以提供何种申诉渠道。它根本不能处理提交人提出的实质性主张。

5.8 提交人的结论是，缔约国未能证明存在他们尚未用尽且可用、有效的补救措施。缔约国提到的专门机构即使能够给予提交人有利的救济，也只能解决问题的细枝末节，不能解决提交人参与公共事务的基本权利这一整体问题。

缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国在2019年7月11日的普通照会中提出了对来文案情的意见。缔约国解释了宪法法院的作用，宪法法院可以就法律的有效性、法律的解释，或法律的执行在形式和实质上是否符合《宪法》作出裁决。缔约国回顾说，根据《宪法》第1条，意大利是议会代议制民主国家，但存在三种直接民主方式：公投、公民动议法和请愿。地方一级可引入进一步的直接民主方式。

6.2 缔约国提出，自1946年6月以来，共收到71个公投请求，其中25个获得批准，17个被驳回，28个宣布无效。最近一次请求是在2016年4月17日，但没有达到法定人数。此外，2016年10月举行了修宪公投。在缔约国提交意见时，另一个关于劳动法的公投动议刚刚获得300万选民的签名。在2013年2月举行的最近一次大选期间，有5,000多万公民拥有投票权。就提交人的动议而言，公投事务中央局认定发起人没有达到500,001个有效签名的门槛。

6.3 缔约国认为，关于签名征集方式的具体信息是公开的。¹⁹ 缔约国最后断言该国没有违反《公约》的任何条款。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 2016年10月10日，提交人提供补充资料说明与缔约国内直接参与公共事务权利有关的最新事件。提交人还提到2016年4月17日的公投，该公投提议废除一项允许油气钻探公司在海岸线12海里范围内开采烃类物质的法律。政府反

¹⁹ 缔约国提到意大利激进党在其网站上的一份宣传单，并附在其意见之后。

对这次公投，并号召公民弃权。公投的一些支持者要求推迟投票，以便公投与地方选举同时举行，这将节省大量资金，并延长向公民宣传的时间。政府拒绝了这一要求，并计划于 2016 年 4 月 17 日举行公投。公投未能达到法定人数要求，只有 31% 的合格选民投票，其中 86% 的人投票赞成废除该法。

7.2 提交人指出，当前的宪法改革将对直接参与公共事务的权利产生不利影响。改革将公投所需的法定人数从所有登记选民的 50% 降至最近一次选举中选民的 50%，但这仅限于征集到 80 万人签名的动议。与此同时，给予征集到足够签名的人的补助从 5 万欧元提高到 15 万欧元。提交人认为，这只会提高大党提议公投的能力，但对其他性质的公民群体不利。

7.3 提交人指出，宪法改革定于 2016 年 12 月 4 日进行表决。其中一名提交人 Staderini 先生和另 10 名公民组成了投票权委员会，并要求将公投细分，以便就各项改革分别投票。在执政联盟中的民主党的支持下，成立了一个反对委员会和一个赞成委员会。最终，只有赞成委员会征集到超过 50 万个签名。投票权委员会请最高法院提出合宪性问题，并要求宪法法院对 1970 年第 352 号法律的合宪性做出裁决。2016 年 7 月 20 日，最高法院驳回了这一请求，称投票权委员会必须征集至少 50 万个签名(即使未经查验)，法院才能审理该案件并请宪法法院做出裁决；无论如何，它不会将此事移交宪法法院，因为确定签名征集要求是立法机关的特权。事实上，2016 年 6 月 15 日，投票权委员会采取了与提交人在 2013 年公投时相同的行动，致函总理、司法部长和宪法改革部长，谴责查验签名方面的困难。投票委员会甚至没有收到政府的答复。只有参与执政的政党支持的委员会设法达到了查验签名的门槛，这一事实说明了来文提出的总体问题。该委员会有明显优势，因为它可以依靠成千上万的市议员和省议员(民主党成员)免费查验签名；民主党在全国各地都设有可以征集签名的办公室；有公共经费，因为主要政党接受国家资助；而且总理也大力支持。虽然本来文仅涉及 2013 年那次失败的公投运动，但上述事实清楚地表明，2013 年发生的事情不是一个孤立的事件，而是一个持续存在的问题，其原因是规范宪法认可的公投权利的法律存在缺陷，各级机关蓄意的作为或不作为破坏这些权利的行使，阻挠这些受《公约》保护的权利。

7.4 提交人说，缔约国提到的公投签名征集方式的公开信息不是由公共当局提供的，而是由包括提交人在内的公投支持者自费提供并公布在他们的网站上。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审查来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已查明同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到缔约国主张提交人没有用尽国内补救措施。缔约国提到的可用补救措施有宪法法院、行政法院，对阻碍获得签名的公职人员提起刑事诉讼，国家禁止种族歧视办公室、参议院促进和保护人权委员会、众议院人权委员会以及信息和出版司等。委员会还注意到提交人的论点，即最高法院一再拒绝将关于

1970 年第 352 号法的合宪性问题提交宪法法院，行政法院对提交人的实质性主张没有管辖权，对国家工作人员的刑事诉讼无法解决他们的全部申诉，且在最高法院作出裁决之前的短时间内提起刑事诉讼不可行，禁止歧视机构以及信息和出版司不是能够向他们提供所需补救的机构。提交人强调，最高法院公投事务中央局的裁定是最终裁定，不能上诉。委员会回顾，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项提到所有“可以运用的国内补救办法”，这里首先提到的是司法补救办法。²⁰ 它还回顾说，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，提交人必须利用为他们提供合理补救前景的一切司法或行政渠道。²¹ 委员会注意到，2013 年 7 月 5 日，提交人向内务部和司法部通报了他们面临的障碍以及这些障碍可能对其政治权利产生的影响；2013 年 9 月 30 日，他们向公投事务中央局提交了一份简况说明，其中包括现在提交给委员会的所有申诉。缔约国还指出，中央局就此事作出了裁定，该裁定是最终裁定，不能上诉。最后，委员会注意到，2013 年 6 月，意大利激进党创始人要求在意大利广播电视公司监督委员会举行听证会，处理媒体对该动议缺乏报道的问题。委员会的结论是，提交人已经用尽了他们可以利用的有效国内补救办法，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不妨碍审议本来文。

8.4 委员会注意到，提交人主张他们在为六个公投动议征集签名的过程中遇到障碍，这些障碍影响了他们根据《公约》第二十五条(甲)项和(乙)项享有的权利。委员会注意到，第二十五条(乙)项规定了公民作为选举人或被选举人参与公共事务的权利。另一方面，第二十五条(甲)项涵盖行使立法、行政和管理权力的问题，包括公民通过公投决定公共问题，直接参与公共事务的管理。因此，委员会认为，提交人关于《公约》第二十五条(乙)项的申诉因属事理由不可受理。

8.5 鉴于上述情况，委员会宣布，依据《公约》第二十五条(甲)项(单独解读以及与第二条第 3 款一并解读)提出的申诉可以受理，并着手审议案情。

审议案情

9.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款，根据各方提交的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到，提交人称意大利国内举行公投的法律和程序限制过多、武断和不合理，只是口头上支持宪法认可的发起公投的权利，造成违反《公约》第二十五条的情况。提交人提出，尽管缔约国没有义务组织公投；但各国如确实就公民可以直接参与公共事务的方式作出规定，就有义务确保公民能够有效参与。委员会注意到，缔约国提出虽然意大利是议会代议制民主国家，但存在三种直接民主方式：公投、公民动议法和请愿。委员会还注意到缔约国提供的信息，即 1946 年 6 月以来共有 71 个公投请求。

²⁰ 见 R.T.诉法国，第 262/1987 号来文，第 7.4 段；以及 Schmidl 诉捷克共和国(CCPR/C/92/D/1515/2006)，第 6.2 段。

²¹ 见 Jonassen 等人诉挪威(CCPR/C/76/D/942/2000)，第 8.6 段。

9.3 委员会承认,《公约》不强加任何特定的政治制度,成员国可选择不同形式的宪法或政府,只要它们采取必要的立法和其他措施,确保公民有切实机会享有《公约》保护的权利。按照第二十五条(甲)项的规定,公投是公民可以直接参与公共事务的一种方式。其他形式的直接参与可以是通过依照第二十五条(乙)项举行的选举过程,选择或修改宪法或者决定公共问题。因此,根据第二十五条(甲)项,缔约国没有义务采取公投等直接民主的具体方式。然而,委员会回顾说,根据第 25 号一般性意见(第 6 段),公民直接参与的方式一经确立,就不得根据第二条第 1 款提到的理由就公民的参与进行区别,也不得强加任何无理的限制。缔约国有义务避免对直接参与公共事务的权利施加不合理的限制,这既适用于通过投票直接参加公投的权利,也适用于公民在这一过程中可以利用的其他参与形式,如公投动议。²² 根据《宪法》第 75 条,缔约国允许公民通过公投制度推动组织公投,即赋予了公民直接参与公共事务的权利。因此,它有义务避免对这种参与施加不合理的限制。

9.4 委员会认识到,缔约国有义务确保征集签名过程等各项民主进程诚实守信,遵守国家立法。为此,各国可以设计相关程序对签名征集和计数进行独立审查,这可能不可避免地对公民推动公投动议施加限制。然而,缔约国应确保这些限制的合理性,不会对动议构成障碍。在本案中,缔约国指定了一些公职人员、国家工作人员和当选代表见证签名的征集工作并对签名进行认证,以确保这一过程诚实守信并符合适用的法律。委员会注意到,提交人称这一要求阻碍了签名的征集,因为他们在确保授权人员的参与方面遇到了许多障碍,特别是在可能吸引到更多公民签名的公共场所。有鉴于此,委员会认为,1970 年第 352 号法确定的签名查验程序造成了限制,但具有确保该程序诚实守信的合法目的。因此,委员会将根据《公约》第二十五条的要求着手审查这一限制是否合理。

9.5 委员会注意到,动议发起人有责任确保有资格认证签名的任何国家工作人员和当选代表见证征集签名过程,但反过来,这些国家工作人员和当选代表没有见证征集签名过程的义务。此外,发起人必须征集至少 50 万个签名;国家工作人员可以收取见证签名的费用;签名必须在限定的时间内提交。提交人还提到其他障碍,如公众缺乏信息以及设定法定人数要求。如提交人所述,这一制度给他们征集签名造成了障碍,相比之下,有认证资格的当选代表参与的其他动议获得的签名数要高得多。委员会承认缔约国需要对公共资金和资源的使用情况加以管理,但认为在本案中,提交人作为六个公投的发起人必须找到有资格认证签名的国家工作人员或当选代表,但他们没有任何可保证国家工作人员或当选代表到场的渠道,这是一种失衡。因此,委员会认为就本案而言,要求在有认证资格的国家工作人员或当选代表在场的情况下征集签名,却不提供确保他们到场的适当程序,构成对提交人根据《公约》第二十五条(甲)项享有的权利的不合理限制。

9.6 委员会注意到提交人的主张,即当局没有对他们的申诉作出回应,构成违反《公约》第二十五条(与第二条第 3 款一并解读)的情节。对此,委员会注意到,提交人说内务部的答复不够充分。委员会注意到提交人在给内务部和司法部的信中向当局通报了他们在征集签名方面面临的各种障碍,而且在内务部发出通知后,这些障碍仍然存在。委员会还注意到提交人声称他们没有其他补救办法,

²² 见 Gillot 等人诉法国(CCPR/C/75/D/932/2000),第 12.2 段。

因为行政法院对他们的实质性申诉没有管辖权，而且对国家工作人员提起刑事诉讼无法解决他们的所有申诉，也不可能在最高法院做出裁决之前的短时间内实施。委员会既已认定存在违反《公约》第二十五条(甲)项的情况，因此认为提交人提出的指控构成违反《公约》第二十五条(甲)项(与第二条第 3 款一并解读)的情况。

9.7 委员会注意到，提交人认为目前发起公投的程序对他们存在基于政治派别的歧视，因为大党可以找到大量市议员或省议员来查验签名，而作为意大利激进党的成员，他们很难找到有权限的人来查验签名。此外，提交人主张，市议员或省议员的参与至关重要：在所有动议均可供签署的地方，每项动议征集的签名数几乎相同；而在当选代表只愿意为其政党支持的六个公投查验签名的地方，这六个动议征集到的签名数远远高于提交人的动议。委员会回顾关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，根据该意见(第 7 段)，“歧视”应理解为意指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上承认、享有或行使一切权利和自由。委员会注意到，提交人辩称关于征集签名的要求虽然表面上是中立的，但造成的结果是他们作为意大利激进党成员受到基于政治派别的歧视。然而，委员会注意到，意大利激进党的其他成员正在推动同期另六个征集签名的公投动议。按照提交人的说法，这些动议得到了一个大党的支持，有市议员和省议员认证签名，因此征集到的签名比他们的多得多。这些例子表明，公投动议获得的支持不同，不一定与发起人的政治派别有关。它是政治多样性和民主制的直接和必要体现。现有资料不能使委员会得出结论，认定某些具体措施或裁决会导致其他政党以及市议员或省议员出于政治派别而不支持提交人的动议。有鉴于此，委员会不能得出结论，认定有无市议员或省议员查验签名是由提交人的政治派别决定的。

9.8 提交人还主张目前的制度对他们构成基于经济地位的歧视，因为国家工作人员查验签名的费用很高。委员会注意到据提交人称有一个报销制度，但它仅涵盖部分费用，而且只适用于实际举行的公投。委员会同意，查验程序的费用可能从经济状况角度限制提交人征集签名的能力。然而，并非《公约》所列的基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、经济地位、出生或其他地位的任何区别都构成歧视，只要这种区别是基于合理和客观的标准，符合《公约》规定的正当目标，便不构成歧视。²³ 委员会已认定本案适用的签名查验要求是不合理的。然而，提交人因其经济地位而受到的区别对待，与补偿国家工作人员和报销费用制度之间存在具体联系。委员会认为，这一限制可能是出于合理目的，即保存和管理公共资源，避免将这些资源过多地用于为公投动议查验签名，从而损害公共行政的其他职能。因此，委员会得出结论认为，要求对公职人员提供补偿，而且只有在公投得到民众支持并且实际举行的情况下才准予报销，这是追求合法目的的合理措施，这种区别并不构成违反第二十五条(甲)项的情况。

²³ F.A.诉法国(CCPR/C/123/D/2662/2015)，第 8.11 段。

10. 委员会依《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为现有事实显示缔约国违反了《公约》第二十五条(甲)项(单独解读以及与第二条第 3 款一并解读)。

11. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这就要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人给予充分赔偿。缔约国有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会重申，按照《公约》第二条第 2 款规定的义务，缔约国应审查立法，以确保法律要求不对《宪法》规定的公民直接参与的任何方式施加不合理的限制。具体而言，缔约国应提供相关途径，以便公投动议的发起人获得签名查验服务，在可以接触到公民的地方征集签名，并确保民众充分了解这些进程和参与的可能性。

12. 缔约国应牢记，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，根据《公约》第二条，缔约国已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，并在确定发生侵权行为时提供有效、可强制执行的补救办法。有鉴于此，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，并以缔约国官方语文广泛传播。
