

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
5 August 2019  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

## 委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2701/2015 号来文的决定\* \*\*

来文提交人： X、Y、A、B、C 和 D (由律师 Andrea Saccucci 和 Massimiliano Massara 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 希腊

来文日期： 2015 年 9 月 25 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 2015 年 12 月 8 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期： 2019 年 7 月 26 日

事由： 非自愿参与置换政府债券

程序性问题： 可否受理—用尽国内补救办法

实质性问题： 歧视；有效补救办法

《公约》条款： 第二条第三款，与第十四、第四和第二十六条一并解读

《任择议定书》条款： 第五条第 2 款(丑)项

\* 委员会第一二六届会议(2019 年 7 月 1 日至 26 日)通过。

\*\* 参加审议该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、伊力泽·布兰茨·克里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、赫里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。按照委员会议事规则第 108 条，普蒂尼·帕扎尔奇兹没有参加本来文的审议。



1. 来文于 2015 年 9 月 25 日提交，提交人包括五位意大利国民，分别生于 1942 年、1944 年、1947 年、1958 年和 1966 年，以及一位德国国民，生于 1937 年。他们诉称，缔约国在国家债务重组中强迫他们将所持希腊政府债券置换成价值较低的证券，侵犯了他们根据第二条第三款(与《公约》第十四、第四和第二十六条一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1997 年 8 月 5 日对该缔约国生效。提交人由律师代理。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人作为私人债权人在 2012 年 3 月 9 日修改债券管理条件之前持有希腊法律管辖的希腊政府债券。在正常情况下，他们作为债券持有人原本有权在债券到期时获得其所持债券的面值。但缔约国的债务于 2010 年 4 月被降级为“垃圾债券”，这表明发生违约或其他不良信用事件的风险较高。2010 年 5 月 2 日，欧洲联盟和国际货币基金组织同意向缔约国提供 1,100 亿欧元的救助贷款，条件是实施严厉的紧缩措施。

2.2 2011 年 10 月，欧元区领导人同意向缔约国提供第二轮 1,090 亿欧元(后提高到 1,300 亿欧元)的救助贷款。第二轮贷款条件不仅包括实行另一套严厉的紧缩措施，还包括私人债权人通过所谓的“私营部门参与”行动接受缔约国主权债务的整体重组。此项行动的目标是在 2020 年以前将缔约国债务负担从 2012 年预计的占国内生产总值 198%降至 120.5%。

2.3 只有国际机构投资者才能参加“私营部门参与”行动条款的谈判。提交人作为少数政府债券持有人未获邀约参加谈判。谈判期间，多数债券持有人接受了将现有债券置换成面值减记(所谓“剃头”)53.5%的新债券的提议。所发行新债券的偿还期限为 11 至 30 年不等，平均收益较低。债券置换让政府得以注销数十亿美元的债务。

2.4 2012 年 2 月 23 日，希腊议会核准了 2012 年《希腊债券持有人法》，推出了根据该法规定的特别程序修改“合格凭证”(相关债券)的法律框架。该法为引入和启动集体行动条款做好了准备，规定缔约国提议的合格凭证修改将在如下情况下视为已获债券持有人同意：(a) 所有合格凭证尚未偿付之本金总额至少 50% 的持有人接受修改程序；(b) 参与本金的至少三分之二的持有人同意接受修改。该提议一经接受，登记新凭证即自动注销所有合格凭证，旧凭证衍生的一切权利或义务均将废止。该法规定，其中旨在保护最高公共利益的条款属强制性规则，应立即生效，若有任何法律、条例或协议与之抵触，则以该法为准。

2.5 2012 年 2 月 24 日，根据《债券持有人法》，提交人接到要约，要么用所持债券进行置换，要么同意按提议修改其债券凭证。提交人未接受上述任何一项要约。但根据《债券持有人法》条款，一旦私人债券持有人中的必要多数接受此等要约，其余不接受要约的少数债券持有人也将非自愿地受到影响。2012 年 3 月 9 日，该国政府宣布，已有 85.8% 受希腊法律管辖的私人债券持有人要么接受了债券置换要约，要么已同意提议的修改。既已达到必要多数，政府随后启动了集体行动条款，结果从市场上注销了提交人所持的希腊政府债券。因此，提交人对那些债券享有的权利也随之废止，同时他们通过非自愿置换收到新债券。较之于原始债券，新债券偿还期限更长，而面值则大大缩水。截至来文提交时，债券置换带来的经济损失已近提交人原始投资价值的 70%。

2.6 提交人在希腊无任何有效补救办法。提交人援引委员会关于 *Länsman* 等人诉芬兰<sup>1</sup> 一案的意见，坚持认为，既然国内最高法庭判例已裁定过争议事项，从而排除了向国内法院成功上诉的任何可能性，那么提交人无需用尽国内补救办法。提交人就此宣称，国务委员会(希腊最高行政法院)已于 2014 年 3 月 21 日驳回了具有希腊国籍的债券持有人提出的类似申请。该法院认定，《债券持有人法》的条款以及政府适用集体行动条款的决定并未违背宪法的平等原则，也未侵犯《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)规定的财产权和不受歧视权。

2.7 此外，委员会判例表明，提交人无需就显然由国内法律授权采取的行动提出异议。<sup>2</sup> 本案中的集体行动程序系根据 2012 年《债券持有人法》推出，溯及既往，适用于所有受希腊法律管辖的政府债券，并允许缔约国在三分之二债券持有人同意的情况下，实行对合格凭证的拟议修改，因此便也强加给了未予同意的少数债券持有人。此外，希腊议会表示，为保障最高公共利益有必要适用集体行动程序，并宣布若有任何法律与之抵触，则以该程序条款为准。溯及既往推出集体行动程序，旨在作为一项克减措施，有损债券持有人权利。另外，由于外国政府豁免原则，提交人在意大利并无有效补救办法。

2.8 提交人将同一事项提交了欧洲人权法院，该法院通过一位法官的裁定宣布对其申请不予受理，但未说明不予受理的具体原因。

## 申诉

3.1 提交人诉称，缔约国通过启动 2012 年《债券持有人法》规定的集体行动条款程序，强迫他们将所持希腊政府债券置换成价值较低的债券，这侵犯了他们根据第二条第三款(与《公约》第十四、第四和第二十六条一并解读)享有的权利。

3.2 鉴于提交人依据第二条第三款(与《公约》第十四条一并解读)享有的权利遭到侵犯，加上上文第 2.6 和第 2.7 段所述的原因，他们对自己依据第二十六条所享有的权利受到侵犯时在希腊法律系统内并无补救办法。

3.3 由于缔约国采取非常措施，允许债券置换，从而克减了其在《公约》之下承担的义务，但未遵守其中规定的要求，因而还侵犯了提交人依据《公约》第四条享有的权利。严重经济危机或财政不稳定局势从来都不是克减人权条约规定义务的理由。尚不清楚采取债券置换措施是否属于《公约》第四条意义上的“紧急情势所严格需要者”。另外，缔约国未将争议的克减措施及其所依据的理由充分告知联合国秘书长。

3.4 缔约国违反第二十六条，给予提交人的待遇较其他债券持有人的待遇更为不利，却未提供合理理由或合法目的。由于提交人被迫根据极为不利的条件参与了债务重组交易，他们在多个方面遭受了基于财产的歧视。首先，较之于所持债

<sup>1</sup> 见 CCPR/C/52/D/511/1992。

<sup>2</sup> 提交人援引 *A. 诉澳大利亚*(CCPR/C/59/D/560/1993)、*Sohn 诉大韩民国*(CCPR/C/54/D/518/1992)、*Johannes Vos 诉荷兰*(CCPR/C/66/D/786/1997)以及 *Faurisson 诉法国*(CCPR/C/58/D/550/1993)。

券免于任何债务重组的“官方投资者”，包括欧洲中央银行和外国政府的中央银行，提交人处于不利地位。此外，较之于外国法律所监管的希腊政府债券私人持有人，提交人作为希腊法律所监管的希腊政府债券私人持有人也处于不利地位。不同于前者，提交人实际上不仅受缔约国《债券持有人法》管辖，而且受缔约国集体行动条款程序约束。

3.5 此外，较之于希腊政府债券的其他持有人，提交人也处于不利地位，因为前者不参加“私营部门参与”债券置换，因而能够在置换后全额兑现权益，他们的投资不会发生任何面值缩水。例如，据报道，2012年5月，缔约国向一家持有该国(不参与债务重组的)5%债务中很大一部分的对冲基金支付了4亿多欧元。而且，参与置换的其他债券持有人也受益于更有利的条件。例如，美利坚合众国的债券持有人收到了15%的现金偿付，而不是偿还期限一到两年的偿付期票。

3.6 最后，强制执行置换时，缔约国当局对待处境完全不同的投资者的方式却又完全相同。提交人得到与私营机构投资者(银行、基金、保险公司等)相同的待遇，但除其他外，那些机构却能轻易将缔约国置换的新债券保留到其到期时，而不必低价出售。私营机构投资者有能力从重组交易中获得显著优势，因为它们参加了“私营部门参与”债券置换谈判的同时，还继续以非常低的价格(大约债券面值的20%)从零售持有人那里购买希腊政府债券。因此，相对于其他处境相似的债券持有人，提交人受到了差别对待；而相对于处境显著不同的债券持有人，提交人却未受到差别对待。这些事实构成了《公约》第二十六条意义上的歧视。

3.7 缔约国在启动集体行动条款之前未向提交人提供充分信息。这一启动打击了提交人的信心，属于不可预知事件，剥夺了他们选择退出或出售其所持债券的一切可能性。提交人因而不得不持有债券，直至到期为止，但他们可能活不到享有投资收益时。

#### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在其2016年2月8日关于可否受理的意见中就2008年全球金融危机、希腊政府债券，以及导致希腊推行债券置换、集体行动条款和《债券持有人法》的经济因素提供了背景资料。尽管欧洲联盟和国际货币基金组织于2010年5月提供了财政援助，但缔约国的财政状况在那一年期间仍然每况愈下。2011年6月，欧元区国家财政部长达成一致意见，认为要避免债务违约，就必须采取进一步措施，包括由官方和私营渠道追加资金并让私营部门参与。2011年10月26日，为了让欧元区国家继续支持缔约国，欧元区国家首脑商定了必要的“私营部门参与”条款。协议要求注销私人债权人所持政府债券本金总额的大约50%，拟于2012年初执行。2012年2月21日，欧元区国家财政部长宣布向希腊增加一揽子财政援助计划。他们在声明中承认，已就“私营部门参与”行动的一般条款与私营部门达成共识，规定将希腊债务的面值减记53.5%。上述财政支助以实行债务置换为条件。随后《希腊债券持有人法》(第4050/2012号法律)的颁布及相关立法启动了重组公共债务的集体行动进程及其职能和实施。为了以公平、相称的方式服务于至高无上的公共利益，该立法规定了合法、必要和适当的行动。

4.2 集体行动条款是法律或合同规定的条件，旨在将债券持有人和债权人组成一个根据集体而非个人利益做出决定的团体。希腊政府债券是国家借贷的主要工具，也是缔约国发行的期限超过一年的长期债券。根据 1994 年第 2198 号法律第八条第 2 款，除非缔约国在债券到期时不能履行向希腊银行偿还债务的义务，否则债券持有人不得就希腊政府发行的债券向缔约国提出权利主张。这一例外情形不适用于本来文。依据《希腊债券持有人法》制订的集体行动条款代表了政府发行或担保证券自愿修改和置换过程的一部分。按照法律规定，这些条款在达到有关予以同意的债券持有人的参与、法定人数和合格多数的某些规定条件时才开始生效。这是为了确保在可持续水平上、在债权人平等待遇原则基础上对希腊债务进行统一、有效重组。

4.3 官方网站发布了“私营部门参与”行动流程详情的相关信息，以及参与该行动邀约以及诸如法律框架和公告等所有其他相关材料。此外，各信贷机构及其他保管机构负责根据信贷机构与其客户之间法律关系所适用的一般原则，将相关进程通知其客户。该行动的高参与率表明，投资者的受托方已按照双方之间所达成协议的规定，将该行动通知了前者。

4.4 根据《任择议定书》第一条，来文不可受理，因为提交人不具备受害者地位，而他们亦未证明其个人直接受到 2012 年 3 月债券非自愿置换影响。具体而言，他们未确立自己所持债券须接受债券置换程序的事实。鉴于债券所具有的法律性质及其作为不记名证券、记账证券、二级市场交易证券和可转让证券的运作方式，缔约国不知道、也不可能知道其所发行证券的持有人是谁，以及各持有人就证券进行过什么交易。因此，缔约国无法确定各证券的最终持有人；出售证券的信贷机构是各投资者的受托方，可以获得此类信息。为了确立自己在相关时间段持有受影响证券的事实，提交人必须提交包含其所持证券确切特征的证书，即包括国际证券识别码、发行日期、利率以及持有量，还须提交持有上述证券的证据，如买入日期和买入价格，以及提交参与或未参与表决过程的任何相关指令的内容。由于提交人提供的所有文件并非都译成了联合国的正式语文之一，因此缔约国无法确定提交人是否对非自愿置换的证券取得了权利。

4.5 根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文也不可受理，因为提交人未用尽国内补救办法。具体而言，他们本来可能、却未向国务委员会申请撤销争议行政举措。未提出此种申请(或错过申请时限)的个人即接受了债券置换程序的合法性。国务委员会可认定无权限、违反某项基本程序要求、违法或滥用酌处权等情况。向国务委员会提交的申请可予受理的条件是，申请系在相关举措通知申请人或依法公开 60 日之内或者若既无通知又未公开则在申请人获悉相关举措 60 日之内提出。若申请人身居国外，上述期限则延至 90 日。在本案中，该期限自 2012 年 3 月 9 日起随《官方公报》发布财政部副部长第 2/20964/0023A 号部长决定开始计算。通过债券置换减债之举在国内和国际媒体上得到广泛报道，因此相关所有各方本来都有机会立即获悉该进程。在向国务委员会提出的撤销申请中，申请人可指控侵犯了其受《宪法》、《欧洲人权公约》或《公民权利和政治权利国际公约》保护的權利。由此可见，撤销申请无疑构成有效补救办法。实际上，有些外籍居民在规定期限内向国务委员会提出了撤销争议决定的申请。

4.6 提交人由于未提出此类申请说明其基于《公约》的权利主张，因而使得国务委员会没有机会审查所指控的侵权行为。提交撤销申请的期限到期之时，国务委员会尚未在任何在先判决中裁定过此争议事项。该法院有关此事项的第一份判决系在截止日期之后很久才作出。因此，提交人在提出撤销申请的期限之内本来有机会诉诸有效补救办法，但提交人未予利用，即意味着提交人承认争议债券置换行政程序的合法性。

### 提交人就缔约国关于可否受理的意见作出的评论

5.1 提交人在 2016 年 4 月 15 日的评论中对缔约国宣称 2012 年春天希腊债务重组行动属于自愿进程的说法提出了异议。实际上，少数债券持有人系被迫拥护大多数人的决定。此外，集体申请条款直至 2012 年 2 月 23 日方才生效，其追溯性适用违反了此前的协议。提交人从未同意启动这些条款，因为这些条款彻底改变了他们同意投资债券所依据的条款。

5.2 提交人确立了自己的受害者地位，因为实际上他们个人直接受到了债券非自愿置换影响。其中一名提交人的文件已译成英文，缔约国本应予以审核。尽管并非所有文件均译成了英文，但银行帐户对账单可结合缔约国的尽职调查加以理解。无论如何，提交人已请求其信贷机构提供附加文件。他们会提供译成英文的文件，详细说明所涉证券(发行日期、持有量、买入日期和买入价格等)，以证明提交人在相关时间段内持有这些证券。

5.3 关于用尽国内补救办法，提交人指出，国务委员会已拒绝了许多处境类似的个人提出的撤销申请。因此，这一补救无效，因为此办法未提供合理的补救前景。此外，委员会判例显示，“在国内最高法庭已裁定过争议事项，从而排除了向国内法院成功上诉的任何可能性”的情况下，申诉人无需用尽国内补救办法。<sup>3</sup> 缔约国既未对国务委员会的判例不可推翻的事实提出异议，亦未质疑任何类似申请必定失败的说法。而且，委员会认为，“如果被控侵权行为系因直接适用法律，那么指望提交人提起司法诉讼来哪怕仅仅确认实际上适用了基本法这一事实，也会徒劳无益”。<sup>4</sup> 委员会的判例明确认定，提交人无需就显然由国内法律授权采取的行动提出异议。本案中，启动集体行动条款显然受到了《债券持有人法》授权。<sup>5</sup> 最后，提交人根本不能向希腊法院质疑缔约国的侵权行为，因为他们根本没有收到关于置换及其后果的信息。因此，他们甚至不曾享有留给国内投资者回复债券置换邀约的那 15 天时间。

### 缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国在 2016 年 6 月 8 日关于案情的意见中提供了补充资料，说明“私营部门参与”行动、债务重组三个阶段以及债券置换。在全体会议审查希腊政府债券持有人提起的撤销申请之后，国务委员会在其第 1116/2014 号判决中确认了债券置换的合法性。国务委员会认为，依法作出规定并出于公共利益理由下令的债券交换不存在任何违反平等原则、侵犯《希腊宪法》和《欧洲人权公约》所保护的财产权的问题，亦不存在任何违反《公约》的问题。

<sup>3</sup> 提交人特别援引 *Länsman* 等人诉芬兰，第 6.2 段。

<sup>4</sup> 提交人援引 *Bernadette Faure* 诉澳大利亚，(CCPR/C/85/D/1036/2001)，第 6.2 段。

<sup>5</sup> 提交人特别援引 *A.* 诉澳大利亚，第 5.6 段。

6.2 来文缺乏法律依据。提交人根据《公约》第二十六条的权利主张无事实依据。《债券持有人法》出于公共利益关切，这次执行针对的是极为特殊的情形，即由于不偿还贷款而可能导致国民经济崩溃。很显然，缔约国不仅不能履行其借款义务，甚至不能满足其运转的基本需求(工资、养老金、医疗保健、国防、教育等方面需求)。如果不立即采取严厉措施来减少缔约国的短期和长期债务，整个经济体必将破产。而这会在欧元区其他国家引发多米诺效应。

6.3 无纸化不记名证券可在任何特定时间于全球二级市场上交易，属于此类证券的债券的这一性质和运作方式使得缔约国不知道、也不可能知道其所发行证券的持有人是谁，以及各持有人就证券进行过什么交易。集体行动条款的目的是让无力还债的债务人与其债权人就债务重组计划达成协议，以便能够可持续运作并偿还重组后的债务。但对于如何重组债务，债权人之间经常会争论不休。一些债权人如果拒绝参与债务重组计划，基本上便将加强债务人的成本和负担转嫁给了其他债权人，并会出于自身利益动机而拒绝债务人的提议，以最大限度坚持其初始权利主张。就在公众中高度分散的市场交易债券而言，如果坚持要求获得债权人一致同意才达成重组协议，或者将协议仅限于愿意接受的债权人，则可能导致重组计划作废。

6.4 集体行动条款的启动并非强迫性，而是自愿性的。更具体而言，缔约国通过了立法，授权自身获得债券持有人的同意来修改现有债券面值，并未直接修改现有债券条款。不存在对债券持有人单方面强加新条款的情况，也不存强制性债券置换。相反，有一项集体程序，规定要有特定法定人数和更大比例的多数，才能修改债券的发行条款。修改和置换都属自愿，不涉及任何法律的追溯性适用，因为其执行与否完全取决于债券持有人的决定。因此，鉴于进程的自愿性，不存在违反《公约》第二十六条的情况。

6.5 此外，从宣布置换程序开始直至其完成为止，世界各地均未提出任何补救措施来试图中止“私营部门参与”行动。这表明，该进程是立即重组债务、防止投资者资金完全损失不可避免的必要、唯一解决方案。

6.6 关于提交人称债券置换的非个性化性质构成歧视性待遇的主张，投资者之间基于非客观标准的任何差别对待都将违反平等待遇原则，也会破坏债务重组的努力，因为所有证券中有一部分为《债券持有人法》规定的合格证券，所以不可能事先计算出全部证券的表决结果。关于提交人称他们较之于其他投资者处于不利地位的主张，《债券持有人法》规定了仅与合格凭证挂钩的法律后果，不管这些凭证持有人(“投资者”)是谁。因此，该立法规定了客观的非歧视性标准。所有投资者，不管身份、个人数据或地位如何，都对债券享有同等债权。根据《债券持有人法》享有债权的任何人都将得到相同待遇，都有机会参与债券置换。

6.7 缔约国提供了关于置换程序的更多细节，并反驳了提交人宣称私营机构投资者谈判了“剃头”和“私营部门参与”的其他条件的说法。政府与私营债权人投资者委员会(由 32 个成员和一个包括 13 位主要债权人的指导委员会组成)之间进行了非正式讨论，但未代表任何投资者作出有约束力的承诺。提交人关于保留证券的决定是一种投资选择。作为有组织的债权人机构成员，他们有机会在官方主管论坛表达愿望。关于提交人诉称中央银行等投资者受益于更有利的条件，缔约国援引了欧洲联盟法院 2015 年的一项判决，其中认定投资决定完全以公共利益为指导的欧元系统中央银行与那些仅仅基于自身私人利益购买希腊债券的私人投资者(不管其投资决定的具体原因如何)的处境不同。

6.8 缔约国对提交人有关其经济损失的断言提出了异议，认为新债券的平均价格几乎为原来的三倍。要不是“私营部门参与”的圆满完成，提交人将承受全部损失。

6.9 提交人根据第二条第三款(与《公约》第十四条一并解读)提出的权利主张缺乏法律依据。第二条第三款并未规定缔约国有义务提供任何特定形式补救。向国务委员会提交撤销申请是适合提交人的有效补救办法。但如前所述，提交人并未提出此种申请。缔约国详细介绍了撤销申请的程序，并坚持认为该申请构成了有效补救办法。

6.10 提交人依据《公约》第四条的权利主张同样缺乏事实依据。缔约国并未克减《公约》规定的任何义务，原因如上所述。债券置换是基于客观、合理理由且出于公共利益的自愿程序。

6.11 缔约国在 2016 年 10 月 7 日的进一步意见中援引了欧洲人权法院 2016 年 7 月 21 日对有关希腊政府债券置换的案件(Mamatas 等人诉希腊，第 63066/14 号、第 64297/14 号和第 66106/14 号申请)的判决。该法院在此判决中认定，缔约国制订“私营部门参与”计划并未违反《〈欧洲人权公约〉第一议定书》第一条(关于财产保护)，亦未违反与《第一议定书》第一条一并解读的《公约》第十四条(关于不受歧视)。

#### 提交人对缔约国关于案情的意见作出的评论

7.1 提交人在 2016 年 9 月 26 日的评论中重申，他们具有受害者地位，并为了可受理目的而用尽了国内补救办法。对于是否遵守用尽国内补救办法的要求，应在委员会审议来文时、而不是在提交来文时予以评估。<sup>6</sup> 委员会应考虑到事实情况，即希腊债务危机影响到希腊 1.5 万个家庭，甚至还有外国人，不可能合理要求他们一一确定是否对争议债券置换存在异议。

7.2 提交人重申，他们从未同意过集体行动条款。他们购买的证券是受希腊法律管辖的债券，不可适用集体行动条款。提交人从未参与谈判这些单边条款所适用的置换交易条款。

7.3 关于《公约》第二十六条，相对于其他类型的投资者，缔约国在债务重组进程一开始选择执行这一进程的机制时便存在对提交人的歧视。各国可以选择各种债务重组工具(如债务撤消、双边债务重新谈判、债务重组以及面向私人证券持有人的置换要约)。在本案中，缔约国选择了重组债券债务。这是单方面强加不公平置换要约的最便捷办法。此外，相对于免于参加债务重组进程、享有特权的“准主权债券持有人”(如欧洲中央银行、欧元区国家中央银行和欧洲投资银行)，缔约国绝对存在对提交人的歧视。就在置换要约之前，“准主权债券持有人”持有的证券被交换成了新发行的债券，价值和期限都相同。随后，这些债券被免于参加“私营部门参与”行动。因此，事实与缔约国的宣称恰恰相反，的确有可能免除某些债券持有人的置换要约。事实上，缔约国于 2012 年 5 月 15 日为已经到期但未经重新谈判的证券支付了 4.36 亿欧元。虽然免于债券置换的大部

<sup>6</sup> 提交人特别援引第 925/2000 号来文，Wan Kuok Koi 诉葡萄牙，2001 年 10 月 22 日通过的不予受理决定，第 6.4 段。

分证券均由一家总部设在开曼群岛的兀鹫基金持有，但小型私人投资者却被迫面对紧缩措施的可怕后果。

7.4 关于第二条第三款(与《公约》第十四条一并解读)，提交人对缔约国的意见表示异议，即向国务委员会提出撤销申请是质疑追溯性启动集体行动条款的有效补救办法。国内法要求外国申请者在完成争议行政活动的最后举措公布 90 天内提出撤销申请。但提交人并未及时收到相关事件的通知，等收到时只剩下两周时间。具体而言，他们未收到有关 2012 年 2 月 24 日邀约备忘录的任何通知。直到债券置换发生后，提交人才偶然发现他们的合格凭证在未经他们同意的情况下已被修改。他们确认，那时他们已损失了证券面值的 53%，而想在希腊就此行动提出异议却为时已晚。此外，此前从未发生过集体行动条款的追溯性、强制执行情况，因此提交人不可能预测到会发生这种情况。所以，不能责备他们在即时诉诸国内补救办法方面未能尽到应尽义务，因为他们不具备诉诸国内法院的有利地位。认为正常国内诉讼程序可以有效用于质疑未经适当通知而单方面强加的特殊措施的观点并不合理。委员会在其判例中认为，“如果被控违权行为系因直接适用法律，那么指望提交人提起司法诉讼来哪怕仅仅确认实际上适用了基本法这一事实，也会徒劳无益”。<sup>7</sup> 针对缔约国认为提交人未在国外提出申诉来中止“私营部门参与”的意见，提交人坚持认为，外国国家豁免原则使缔约国不会受到外国法院审判。

7.5 虽然提交人承认，本来文对适用《公约》第四条并无争议，但缔约国本应要求克减其所违反的《公约》规定的义务。

7.6 提交人在 2016 年 11 月 4 日的进一步评论中对上述欧洲人权法院判决(Mamatas 等人诉希腊)的相关性提出了质疑。那一判决并非处置判决，原因如下：(a) 那一判决并非最终判决，因为目前正在审查将其提交大分庭的请求；(b) 那一判决涉及本来文中完全未涉及的财产权主张；(c) 根据《欧洲人权公约》，歧视并非一项单独的权利，而只涉及同一《公约》所规定的权利和自由，因此，这项权利的范围比《公约》第二十六条所规定的范围窄。该法院在那一判决中公开拒绝审查提交人所声称的不同歧视情形，并认为必须在希腊公共债务重组进程的更广泛背景下考虑申请人的权利。这种背景论使该法院在最大程度上保证希腊当局的判断余地，但有损申请人利益。该法院认为缔约国确保“私营部门参与”行动成功的措施合理，并装作不存在歧视问题。实际上，为了确保“私营部门参与”行动成功，缔约国根本不必歧视未同意债券置换的个人投资者。即便不启动集体行动条款、不实行非自愿债券置换，“私营部门参与”行动也会达到其重组缔约国债务的目标。该国政府公开表示，如果自愿置换达到入选参加“私营部门参与”的所有债券面值总额的 90%，则不针对未予同意的债券持有人单方面强制实行置换。在这一背景下，启动集体行动条款的决定显然具有任意性。

<sup>7</sup> 提交人援引 Bernadette Faure 诉澳大利亚，第 6.2 段。

## 委员会需审理的问题和议事情况

### 审议可否受理

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

8.2 按照《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。

8.3 委员会注意到，缔约国主张应认定来文不可受理，理由是提交人未用尽国内补救办法，因为他们未就《债券持有人法》和启动集体行动条款之举向国务委员会提出异议。委员会还注意到，缔约国辩称国务委员会可根据上述程序评估申请人依据《公约》以及其他人权条约享有的权利是否遭到侵犯。委员会还注意到，缔约国辩称国务委员会还可根据同一程序评估申请人提出异议的行政举措是否违反了基本程序要求，是否违反了法律或者是否构成滥用酌处权。

8.4 委员会注意到，提交人诉称他们在缔约国并无机会诉诸有效补救办法，而那样的办法原本具有一切合理的成功希望，并且原本有望认定其根据《公约》享有之权利遭到侵犯。委员会还注意到，提交人诉称国务委员会已于 2014 年 3 月 21 日就其他债券持有人提出的申请作出了裁定，认定《债券持有人法》的条款以及希腊政府适用集体行动条款的决定并未违背宪法的平等原则，未侵犯《欧洲人权公约》规定的财产权，也未违背其禁止歧视的规定。委员会还注意到提交人诉称其未及时收到有关债券置换的信息。委员会进一步注意到，提交人诉称，启动集体行动条款显然受到了《债券持有人法》授权，若就这些条款的适用向国务委员会提出异议，一定会徒劳无益。

8.5 委员会回顾其判例显示，如果国内补救办法没有任何成功的可能性，则没有义务将其用尽，但来文提交人在寻求可用补救办法方面必须尽到应尽职责，仅仅怀疑或想当然地认为补救办法无效，并不能免除提交人将其用尽的义务。<sup>8</sup> 委员会还回顾其判例显示，如果国内最高法院已裁定过争议事项，从而排除了在国内法院成功获得补救的任何可能性，提交人无需为了《任择议定书》之目的而用尽国内补救办法。<sup>9</sup> 委员会注意到，本案当中，提交人原本可以向国务委员会提出撤销申请，申诉其《公约》权利遭到侵犯。委员会注意到，财政部 2012 年 2 月 24 日的一份新闻稿公布了参加“私营部门参与”行动的邀约及条款；有一个特定网站发布了该行动的相关信息，而信贷机构则负责将该行动通知其客户。委员会还注意到，缔约国辩称该行动以及债券置换计划在国内和国际媒体上得到了广泛报道。委员会进一步注意到，提交撤销申请的期限到期时，国务委员会尚未在任何在先判决中就争议事项作出过裁定。实际上，正如提交人所承认的那样，国务委员会关于此事项的第一份判决系在截止日期之后很久于 2014 年 3 月 21 日才作出，也就是说在截止日期到期两年后才作出。在这种情况下，委员会认为，

<sup>8</sup> 特别是见 V.S.诉新西兰(CCPR/C/115/D/2072/2011)，第 6.3 段；和 García Perea 和 García Perea 诉西班牙(CCPR/C/95/D/1511/2006)，第 6.2 段。

<sup>9</sup> 特别是见 S.A.等人诉希腊(CCPR/C/121/D/2868/2016)，第 6.4 段；和 Gomaríz Valera 诉西班牙(CCPR/C/84/D/1095/2002)，第 6.4 段。

提交人在其有权向国务委员会提出撤销申请时却未那么做，从而未能用尽可用的国内补救办法。因此，委员会依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项认定来文不可受理。<sup>10</sup>

8.6 既已得出上述结论，委员会不再另行审议《任择议定书》第一条之下的受理理由。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不予受理；
  - (b) 将本决定通知缔约国和提交人。
- 

---

<sup>10</sup> 见 S.A.等人诉希腊，第 6.4 段。