



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
9 October 2017
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 2237/2013 号来文的意见***

来文提交人: Christopher Alger(没有律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 澳大利亚

来文日期: 2012 年 1 月 30 日(初次提交)

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 3 月 15 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见通过日期: 2017 年 7 月 13 日

事由: 联邦选举中强制投票

程序性问题: 指称证实程度; 基于属物理由既决阻却

实质性问题: 隐私权; 思想自由、意识自由和宗教自由; 表达自由; 持有见解的权利; 参与公共事务权和投票权; 法律面前平等和不受歧视地获得法律平等保护的权利; 获得切实补救的权利

《公约》条款: 第二、第十七、第十八、第十九、第二十五、第二十六和第五十条

《任择议定书》条款: 第二和第三条

* 委员会第一百二十届会议(2017 年 7 月 3 日至 28 日)上通过。

** 参加审议该来文的委员会委员有: 塔妮娅·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹、凯赫里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·弗鲁维尔、克里斯托弗·海恩斯、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、巴马里阿姆·科伊塔、玛西娅·V·J·克兰、邓肯·莱基、穆胡穆扎、波蒂妮·帕扎尔齐斯、毛罗·波利蒂、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。

*** 委员会委员艾哈迈德·阿明·法萨拉的个人意见(不同意见)附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Christopher William Alger, 澳大利亚国民, 生于 1965 年 12 月 21 日。他声称缔约国侵犯了他在《公约》第二条第一款、第十七条和第十八条之下的权利(对这几条单独解读, 并结合第二条第二和第三款、第十九条、第二十六条和第五十条对其解读)。《任择议定书》于 1991 年 12 月 25 日对澳大利亚生效。提交人没有律师代理。

1.2 2013 年 3 月 15 日, 委员会通过新来文和临时措施问题特别报告员行事, 表示注意到提交人无代理律师, 并邀请当事各方亦就《公约》第二十五条提交意见和评论。

提交人陈述的事实

2.1 提交人坚称, 在缔约国, 联邦选举中的投票是强制性的。根据 1918 年《联邦选举法》第 245 条, 在每次选举中投票是每位选民的义务, 除非有该法当中所概括的特殊情况。未能投票的选民要处以罚款。该法第 245 条第 14 款规定:

“本法不予限定可能构成可信、充分之未投票理由的各种情况。若选民认为放弃投票系属其宗教义务, 则构成可信、充分之未投票理由。”

2.2 提交人决定不在 2010 年 8 月 21 日举行的缔约国联邦选举中投票。随后, 他收到澳大利亚选举委员会发出的一份通知书, 其中告知他显然未能投票。选举委员会要求提交人向分区选举监察官提供可信、充分之理由, 表明他未能投票系有正当原因。另一种处理办法是, 他可以缴纳一笔罚款, 或是将此事提交法庭处理。在致选举监察官的答复中, 提交人称当时的总理曾向选民作出一系列承诺, 但是, 在当选后他就宣布自己不会落实“非核心承诺”。鉴于上述情况前所未有的, 提交人意识到: 他无法区分政治人物在竞选活动中作出的核心承诺与非核心承诺, 也无法区分政治人物在竞选活动中的言辞哪些是真哪些是假; 他不具备独立核实和评估政治人物的言辞或承诺的手段; 因此, 他未能掌握充足的信息, 无法就投票给谁作出有意义的决定。

2.3 2010 年 11 月 24 日, 选举监察官签发了一份未投票处罚通知书, 告知提交人, 他所提供的理由不构成可信、充分之理由, 不能免除他的投票义务。因此, 作为处罚, 他须缴纳 20 澳元的罚款, 缴纳期限为 2010 年 12 月 20 日前。该通知书还称, 若他未能在限期内缴纳罚款, 此事可能会提交法庭处理, 结果可能是处以最高 50 澳元的罚款, 外加任何法庭费用。

2.4 提交人最初接到上述通知书时, 曾在电话中咨询选举监察官, 并主动提出就其在选举中弃权的理由提供更为详尽的解释。但是, 提交人被告知, 新理由若与他最初的辩解差不多, 还是会被视为不构成可信、充分之理由。他还被告知, 如果他当初给出某些宗教原因来表明不投票有正当理由, 那么此事应该已经了了, 不会处以罚款。既已从选举监察官处得知, 缴纳罚款无论如何不会被解读为承认自己有责任, 提交人于 2010 年 12 月缴纳了罚款, 以免此事被提交法庭, 以免自己被定罪的可能性。

2.5 2011 年 1 月 25 日, 提交人向选举事务联合常务委员会提交仲裁申请。他重申了自己向选举监察官作出的解释, 称强制执行《联邦选举法》实际上造成任意干涉其隐私权, 因为选举监察官要求他就未投票的理由作出书面解释, 尽管他的投票立场, 即他投票的详情, 本应视为隐私, 且应由他自行斟酌决定, 其中也包括不投票的理由。此外, 这是一种以宗教为由的歧视行为, 因为如果他当初声称

自己显然未能投票系出于宗教原因，那么其解释就会被选举监察官视为可信、充分之理由。由此可见，他在《公约》第十七、第十八和第二十六条之下的权利遭到了侵犯。提交人进一步提出，尽管投票是强制性的，但投票人可以填满整张选票，也可以根本不填，后一种情况实际上等于没有投票。在这种情况下，不会违反任何法律，且投票情况会保密。相比之下，在他的情况中，他却被迫披露自己不投票的原因，以避免被罚款。

2.6 2011 年 3 月 30 日和 4 月 25 日，提交人向澳大利亚人权委员会提交申请，称因其未投票而对其处以的罚款以及此类措施的强制执行具有歧视性，构成对其在《公约》第十七、第十八、第十九和第二十六条之下的权利的侵犯。

2.7 2011 年 4 月 17 日，提交人向选举委员会提出，其在《公约》第十七、第十八和第十九条之下的权利遭到侵犯。提交人说：选举监察官要求他就未投票提供理由，系任意干涉其隐私权；他就未投票提供的理由系基于其信仰和见解。提交人称：《公约》第十八条不仅限于宗教信仰；他未投票的理由应视为属于该条款所保护的其他信仰范畴；《公约》第十八条第三款无法为限制其表露上述信仰的权利提供合理理由。有鉴于上述，提交人要求选举委员会退还他缴纳的罚款并道歉。

2.8 2011 年 5 月 4 日，选举委员会通知提交人，该委员会不认为《联邦选举法》第 245 条所载强制投票规定侵犯《公约》所保障的权利——《公约》被列为 1986 年《澳大利亚人权委员会法》附件 2。选举委员会援引高等法院有关宗教概念以及可以满足《联邦选举法》第 245 条第 14 款要求的“宗教义务”的判例，还援引了高等法院有关选举中不投票的可信、充分之理由概念的判例。选举委员会得出结论称，提交人就未投票所作的辩解未能表明“某种宗教义务导致未能投票，也未能显示……《公约》第十八条所涵盖的某种实际的宗教或信仰”。选举委员会称，该委员会受 1988 年《隐私法》所载规定的约束，而 1988 年《隐私法》所载规定符合《公约》第十七条。

2.9 2011 年 5 月 9 日，人权委员会一位官员审查了提交人的申请后表示，尽管该委员会可以按照 1986 年《澳大利亚人权委员会法》界定的范围，审议针对联邦及其工作人员提起的侵犯人权情事相关诉求，其中包括侵犯《公约》所保障权利之情事，但该委员会调查此类诉求的权限限于审议涉及某决策人员行使自由裁量权的相关诉求。正因如此，人权委员会无法调查涉及因法律法规自动发挥效力而产生的行为或作法的诉求。就此，人权委员会表示：选举委员会要求提交人就未投票提供理由的决定符合《联邦选举法》；即便上述决定不符合《联邦选举法》，提交人所关切的问题是否能构成任意干涉其隐私权也尚不明确。人权委员会还认为，选举委员会不予接受的提交人未投票理由似乎只是一种见解，而不能满足《公约》第十八和第二十六条所指的“信仰”概念。

2.10 2011 年 7 月 18 日和 20 日，提交人就人权委员会的决定向该委员会本身提出异议，坚称《公约》第十八条也保护非宗教信仰。2011 年 8 月 3 日，人权委员会一位高级调查干事称：就提交人有关任意干涉其隐私的说法而言，选举委员会关于要求提交人说明未投票理由的决定看上去并非经自由裁量作出，而是以《联邦选举法》第 245 条第 5 款为依据；因此，根据《人权委员会法》第 20 条第 2 款第 c 项(二)目，人权委员会可能会决定不就申诉的这部分内容进行审查，因为这部分内容被视为思路有误。就提交人有关其思想自由、意识自由、信

仰自由、见解自由以及表达自由遭到侵犯的说法而言，人权委员会认定，提交人未能提供充分信息来说明选举委员会向其送达处罚通知书的决定何以侵犯了他持有某种见解和(或)信仰的权利。人权委员会指出，要求参与投票过程和要求优先选择投票人并不想为之投票的候选人是两回事。有鉴于上述，人权委员会邀请提交人在 14 天内提供进一步信息。

2.11 2011 年 8 月 9 日，提交人再次向人权委员会重申其此前提出的指称，并澄清说他所持有的信仰是：他不应该投票；他去投票是不妥的；因其所持有的信仰，他有义务不去投票。提交人还澄清说，选举委员会侵犯了他的人权，因为该委员会未能将他所持有的信仰与依照《联邦选举法》第 245 条第 14 款未遭到处罚的其他选民的信仰平等看待。

2.12 2011 年 9 月 30 日，人权委员会主席的代表决定不再继续审查提交人的申诉，因为根据《人权委员会法》第 20 条第 2 款第 c 项第(二)目，该申诉思路有误。选举监察官有权自行裁量决定不向未投票选民发出处罚通知书，但不能不顾通过《联邦选举法》建立强制选举制度的意图。正因如此，选举监察官无法通过行使其裁量权而不向仅仅因为认为自己不应该投票就不投票的选民发出处罚通知书。提交人从人权委员会的决定中获知，他可以根据 1997 年《行政决定(司法复议)法》，要求澳大利亚联邦法院或联邦治安法院(现为联邦巡回法院)对人权委员会的结论进行复议。尽管上述法院不能就案情本身进行复议，但如果它们认定人权委员会在某个法律问题上处置有误或未能妥善行使其职权，可以将此事发回人权委员会处理。

2.13 2011 年 12 月 11 日，提交人致函选举委员会，重申对其处以的罚款构成对其在《公约》第十七和第十八条之下的权利的侵犯。

2.14 2012 年 1 月 18 日，选举委员会重申该委员会有关提交人已承认违反《联邦选举法》第 245 条所载强制投票规定的说法，与此同时拒绝承认该委员会就上述违法情事所采取之行动构成违反载于《澳大利亚人权委员会法》的《公约》。选举委员会表示，提交人为替自己不投票辩解而向选举监察官提供的理由并未提及《公约》第十八条所涵盖的某种实际信仰。因此，选举委员会驳回了提交人有关退还其所缴纳的罚款的要求。

2.15 提交人提出，澳大利亚的法院无法审查此案事实，而人权委员会只有在违反《公约》情事系某官员经自行裁量后所采取行动之结果，而非法律自动适用之结果时，方能审查违反《公约》情事的相关申诉。因此，提交人主张，就来文所载指称而言，他已用尽所有国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，选举委员会因其未在 2010 年联邦选举中投票而适用《联邦选举法》对其处以的罚款，构成澳大利亚对其在《公约》第十七条和第十八条之下的权利(对这几条单独解读，并结合第二条第二及第三款、第二十六条和第五十条对其解读)的侵犯。

3.2 提交人提出，告知他显然未投票的通知书给了他三个选择：缴纳罚款、诉诸法庭，或是就未投票向选举监察官提供合理解释。鉴于他放弃投票的原因是他的思想、信仰和见解，上述通知书是在强迫他披露自己的思想、信仰和见解。但

是，他的理由属于隐私，不应当要求他予以披露。因此，上述通知书实际上构成任意干涉其隐私，有悖《公约》第十七条。¹

3.3 提交人称，处罚通知书限制了他表露个人信仰的自由，从而侵犯了他根据《公约》第十八条享有的权利。《公约》第十八条第三款无法为上述限制提供合理理由。提交人指出，尽管他已向选举委员会说明自己不投票的决定系基于其非宗教信仰，但选举委员会认为这不属于可信、充分之理由。提交人进一步指出：

《公约》第十八条保护不宣布自己信仰任何宗教或持有任何信仰的权利²；尽管他不投票的原因可以被视为一种见解，但他的情况是，不投票的原因主要是其个人信仰的表露——与诸如诚实、负责、正确、得体以及选民和政治人物之间相互承担义务等价值观有关的长期非宗教信念驱动下的个人信仰的表露。

3.4 选举委员会发出的处罚通知书还属于出于宗教原因的歧视。尽管《联邦选举法》第 245 条第 14 款并未就构成可信之不投票理由的信仰限定种类，但缔约国的选举主管部门在实践中已将其限定为特定信仰。假如提交人当初宣称自己信仰某种特定宗教或持有某种特定宗教信仰，那么他就不会被施以处罚。所以说，在他的情况中，根据《公约》第二十六条，适用第 245 条第 14 款具有歧视性。

3.5 提交人称：(a) 缔约国未能通过必要的法律或采取其他必要措施来贯彻落实《公约》所承认的权利；(b) 鉴于人权委员会不具备对因法律自动执行而引发的侵犯人权情事相关诉求进行审查的司法管辖权，他没有因其根据《公约》第十七和第十八条享有的权利遭到侵犯而切实获得补救的渠道；以及(c) 上述(a)和(b)两点均构成违反缔约国根据第二条第二和第三款承担的义务。

3.6 提交人称，缔约国其他州和领地推行类似的强制投票法律法规，构成违反缔约国根据《公约》第五十条承担的义务。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2014 年 1 月 21 日和 10 月 3 日，缔约国就来文可否受理以及案情提交了意见。缔约国认为，提交人在《公约》第二、第十七、第十八、第二十六和第五十条之下提出的指称不可受理，因为这些指称与《公约》不符，且未经充分证实。倘若委员会认为提交人的任何指称可予受理，则缔约国的立场是，提交人的指称并未显示《公约》所载权利遭到侵犯。

4.2 缔约国的选举制度系基于全民普选的民主原则，该原则在《公约》第二十五条(乙)项中得到承认。上述选举制度规定所有年满 18 岁的澳大利亚公民均有义务投票。《联邦选举法》第 245 条第 1 款规定，“每位选民均有义务在每次选举中投票”，而第 245 条第 15 款则规定“选民未在选举中投票构成违法”。第 245 条第 5 款(c)项规定，若相关人员可以证明自己有“可信、充分”之理由未能投票，则可免于因不投票而受到处罚。凡未能就在联邦选举中未投票提供可信、充分之理由者，可缴纳 20 澳元罚款。若未投票的选民选择不缴纳上述罚款，则可将此事提交法庭处理。若法庭判定违法行为成立，可下令缴纳罚款并支付法庭费用。若相关人员选择不缴纳法庭下令缴纳的罚款，则将由法庭决定处罚方式。

¹ 见委员会关于隐私权问题的第 16 号一般性意见(1988 年)，第 4 段。

² 见委员会关于思想、意识和宗教自由问题的第 22 号一般性意见(1993 年)，第 2 段。

4.3 澳大利亚所有各州和各领地均施行强制投票的法律法规。因为投票是强制性的，所以向选民提供了若干投票方式，其中包括邮寄投票、在澳大利亚驻外机构投票和远程投票，也包括亲自到所在分区的投票站投票。根据《公约》第二十五条(乙)项，投票以无记名方式进行。所以，并不是强迫公民投票，而是说选民有义务前往投票站，将其名字从经核实的名单中划去，领取一张选票，拿着选票到某个投票亭，把选票填好并折起后放进投票箱。可见，选民如果愿意，可以通过提交空白选票或不符合要求的选票来行使其投票权。

4.4 缔约国指出，《公约》并未将任何特定选举制度强加于缔约国，只要缔约国实行的制度与第二十五条所保护的權利不相抵触，且能保障和实现选民意志的自由表达。³ 在这个问题上，缔约国的强制选举制度体现了国际最佳作法，是实现澳大利亚公民自由表达意志的最佳方式。缔约国称，强制投票制度：(a) 对代议制民主制度有促进作用——在澳大利亚的代议制民主制度中，《宪法》规定议会须由民众直接选举产生的成员组成；(b) 保持选举中的高参与率——自 1924 年开始推行强制投票制度以来，澳大利亚联邦选举中的参与率从未低于 90%；(c) 鼓励政治党派共同全面地迎合和应对选民的价值观(该制度还能加强基本的民主价值观，包括代表性、政治平等以及尽量缩小精英权力)；以及(d) 允许候选人集中精力围绕各种问题展开竞选活动，而不必同时鼓励选民去投票。

4.5 有鉴于上述，缔约国坚称，选民可以在不受任何不应有的影响或胁迫情况下，自主地给任何候选人投票，也可以谁都不投。选民只有在无可信、充分之不投票理由，却又未能以某种可以采用的投票方式提交选票的情况下，才须接受处罚。可见，缔约国的强制投票制度满足《公约》第二十五条所载的义务。

4.6 关于提交人在《公约》第十七条之下提出的指称，缔约国主张，基于属物理由，提交人的指称不符合受理条件，因为并未发生构成侵犯该条款所保障权利的干涉其隐私情事。此外，提交人未能充分证实其说法，即发出通知书告知他显然未投票之举动或是通知书所载请他就未投票提供理由之要求构成任意干涉其隐私。发通知书这一制度的设计初衷就是要给被通知人一系列解决显然未能投票问题的备选方案。提交人没有必须就通知书作出答复的义务，因为他原本可以从其他备选方案中选择一种。如作出解释的话，则选举委员会会对所作解释保密，除非所提供的理由不是可信、充分之理由，而此事移交法庭处理。

4.7 委员会如若认定提交人在《公约》第十七条之下提出的指称可予受理，则应认定该指称并未显示存在违反《公约》之情事。首先，发出告知提交人显然未能投票的通知书以及该通知书的内容，系由选举委员会依照《联邦选举法》所为，从《公约》角度看，属合法行为。其次，发出通知书以及要求提交人说明未投票理由，不能被视为具有任意性，因为上述措施是实现在澳大利亚保有强制投票制度这一目的的合理、必要且适度的措施。⁴ 缔约国指出，澳大利亚的法院有着大量的案例法，可以指导选举委员会确定未投票者是否有可信、充分之理由未能投票。上述案例显示，某人未能投票的可信、充分之理由范围很广，包括疾

³ 见委员会关于参与公共生活和投票的权利问题的第 25 号一般性意见(1996 年)，第 21 段。

⁴ 见第 488/1992 号来文，Toonen 诉澳大利亚，1994 年 3 月 31 日通过的意见，第 8.3 段。

病、自然事件和事故。⁵ 在这个问题上，提交人未能证明法院根据《联邦选举法》对“可信、充分之理由”的解读明显具有任意性或构成司法不公。⁶

4.8 缔约国坚称，鉴于提交人对强制投票制度的看法不构成《公约》第十八条所指之信仰，提交人在第十八条之下提出的指称因未能充分证实且(或)与《公约》不符而不可受理。《公约》的筹备工作显示，“信仰”一词系指信仰体系、意识形态以及生活哲学，比如和平主义和无神论，而不是指围绕各种理念和问题形成的范围无边无际的个人观点——个人观点形成的原因可能形形色色。⁷ 术语“宗教”和“信仰”在筹备工作中被描述为，除各种有神论教义外，还包括诸如不可知论、自由思想、无神论和理性主义等其他信仰。⁸ 本案当中，提交人对强制投票的看法不属于《公约》第十八条所指之信仰。提交人所声称持有的信仰，仅仅是一种认为自己不应被迫于选举日前往投票场所提交选票的观点，与诸如和平主义和无神论等信仰体系不可同日而语。因此，基于属物理由，提交人的指称不可受理。此外，提交人未能证明缔约国对其就投票问题形成观点的能力施加了任何限制，也未能证明他曾被胁迫改变其看法。

4.9 委员会如若认定提交人在第十八条之下提出的指称可予受理，则应认定该指称并未显示存在违反《公约》之情事，因为提交人未能证明缔约国对其表露其据称持有的信仰施加过任何限制，也未能证明他曾遭受任何胁迫。缔约国并未要求提交人于选举日表决，而只是要求他前往投票场所领取并投放一张选票，以履行其根据《联邦选举法》承担的义务。他有权以提交空白选票或不合规选票的方式来行使自己的投票权。缔约国指出，前欧洲人权委员会裁定，强制投票符合《保护人权与基本自由公约》所载的思想自由、意识自由和宗教自由权。⁹ 此外，要求提交人参与缔约国的强制投票制度，从而遵守《联邦选举法》，这无论如何也不构成《公约》第十八条第二款所指之强迫。上述要求并不强迫提交人改变自己对于候选人或是强制投票制度的看法，也不妨害提交人形成此类看法的能力。

4.10 提交人在《公约》第二条第一款和第二十六条之下提出的指称不可受理，因为这些指称未能充分证实，或是与《公约》不符。由于第二条具有附属性质，在不存在实质性违反第十七和第十八条情事的情况下，提交人在第二条第一款之下提出的歧视指称基于属物理由不可受理。此外，提交人未能证实其在《公约》第二十六条之下提出的歧视指称。如若委员会认定这些指称可予受理，则它们并

⁵ 见 Judd 诉 McKeon [1926] 38《联邦法律报告》380；Lubcke 诉 Little [1970]《维多利亚报告》807；Faderson 诉 Bridger [1971] 126《联邦法律报告》271；以及 O'Brien 诉 Warden [1981] 37《澳大利亚首都地区记录》13。

⁶ 见第 1392/2005 号来文，Lukyanichik 诉白俄罗斯，2009 年 10 月 21 日通过的意见，第 8.4 段；另见第 541/1993 号来文，Simms 诉牙买加，1995 年 4 月 3 日通过的决定，第 6.2 段。

⁷ See Marc Bossuyt, *Guide to the “travaux préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987), p. 362.

⁸ 同上。另见：第 1155/2003 号来文，Leirvåg 等人诉挪威，2004 年 11 月 3 日通过的意见，第 14.2 段；第 878/1999 号来文，Kang 诉大韩民国，2003 年 7 月 15 日通过的意见；第 40/1978 号来文，Hartikainen 诉芬兰，1981 年 4 月 9 日通过的意见；以及第 224/1987 号来文，A.和 S.N.诉挪威，1988 年 7 月 11 日通过的决定。

⁹ 见 X 诉奥地利(第 4982/71 号申请)，1972 年 3 月 22 日通过的决定。

未显示存在违反《公约》之情事。在提交人的情况中，并不存在任何差别对待，因为《联邦选举法》规定所有澳大利亚选民均须投票。《联邦选举法》还为可就不投票提供可信、充分之理由者规定了例外情况。例外情况适用于所有选民，包括提交人在内。选举委员会的决定对提交人不利，并不意味着他受到了差别对待。另外，选举委员会明确承认负有宗教义务者可能拥有可信之不投票理由，这构成合法的差别对待，而不构成违反《公约》第二条第一款和第二十六条之情事。从这个意义上讲，《联邦选举法》第 245 条第 14 款所载“可信、充分之理由”的含义明确承认强制投票和宗教义务之间可能出现冲突。此外，规定一种以宗教义务为基础的例外情况，是基于合理、客观的标准对允许人们表露自己的宗教和从事宗教活动这一合法目标作出的适度反应，因而符合缔约国在《公约》第十八条第一款之下承担的义务。

4.11 提交人关于第二条第二和第三款遭到违反的指称不可受理，因为这些指称不符合《公约》相关条款。上述条款本身并不赋予任何实质性权利，除非委员会认定存在侵犯《公约》所载另一项权利之情事。提交人若要主张其根据第二条第三款享有的权利遭到侵犯，就必须首先提供充足的证据，证实其有关第十七、第十八和第二十六条之下的实质性权利遭到侵犯的指称，然后再证明他未能获得切实补救。

4.12 缔约国坚称，提交人关于《公约》第五十条遭到违反的指称基于属物理由不可受理，因为提交人并没有为受理目的充分证实这些指称。¹⁰

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 提交人在 2014 年 3 月 31 日、2014 年 11 月 10 日和 17 日以及 2015 年 5 月 28 日的信函中，就缔约国的意见提交了评论。他坚称，缔约国未就对他的思想、信仰及见解和免因不投票而受处罚的其他澳大利亚公民所持的类似性质的思想、信仰及见解区别看待，提供任何合理、客观的理由。因此，就其在《公约》第十八条之下的权利(对该条结合第二条第一款解读)而言，他受到了歧视性对待。

5.2 关于缔约国就《公约》第二十五条提出的意见，提交人称，自由表达他作为选民的意志，就是放弃投票。向其发出处罚通知书，构成对其自由表达自己的政治意志和见解进行打击。根据总体而言第二十五条，具体而言第二十五条第二款，还构成歧视，因为未受处罚的选民权利得到的保护比他多。

5.3 强制投票并不能实现个人参与开展公共事务的权利。就澳大利亚的实施情况而言，不能说强制投票对促进投票权有必要甚至有助益。其他与澳大利亚类似的民主国家，比如加拿大、日本、新西兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国，并不实行强制投票。在这个问题上，缔约国未能客观地解释其强制投票制度何以就更高一筹。

5.4 提交人提出，缔约国就其投票制度和选民义务发表的意见意味着，为了不把票投给任何人，投票人必须以不合规则、不负责任的方式填写选票。但是，这种不合规则的投票方式在法律上的地位尚不明确，缔约国不能指望有意选择不投

¹⁰ 见第 954/2000 号来文，Minogue 诉澳大利亚，2004 年 11 月 2 日通过的决定，第 6.9 段。

票的选民通过提交填写过但却不合格的选票来履行自己的投票义务。此外，根据《联邦选举法》第 245 条第 14 款免于投票的选民无需考虑或面对这种模棱两可的问题，也无需在自己不想投票的情况下前往投票场所。

5.5 提交人称，他向选举委员会提供的放弃投票理由体现了他的自由政治见解和意志，就他的情况而言，上述自由政治见解和意志就是一种信仰。¹¹ 强加于他的罚款实际上是对他的强迫、诱导，或者说要手段进行的干涉，尤其是在今后选举的问题上——在今后的选举中，他还会因为表达自己的政治意志而遭受处罚。¹²

5.6 提交人重申，告知他显然未能投票的通知书以及随后的处罚通知书实际上构成任意干涉其隐私，有悖《公约》第十七条，因为他在法律胁迫下，被迫向选举委员会披露自己的政治见解以避免被罚款。他的情况实质上跟因宗教原因而未能投票者的情况是一样的。此种未能投票情况同样无害于公共秩序、士气、安全以及他人的基本自由。最后，选民在选举问题上的信仰和见解是否正当，应由选民自己具体确定。

5.7 关于《公约》第十八条，提交人重申其此前提出的指称，并指出告知他显然未能投票的通知书强迫他披露自己的思想和信仰，侵犯了该条款所载的权利。¹³

5.8 提交人提出，如若他向选举委员会提供的用以解释自己未能投票的理由被视为一种“见解”，则处罚通知书构成侵犯他不受干涉、不受恫吓地持有见解的权利。¹⁴ 选举委员会对其放弃投票理由进行的评估得出结论认为，该理由不属于可信、充分之理由，不能免除其投票义务。这实际上构成一种不准他持有某种特定政治见解的强迫形式。

5.9 尽管缔约国的意见坚称，选民可以投票给任何候选人，也可以谁都不投，但是，《联邦选举法》第 240 条规定的官方指示是，选民须按照所有候选人的名字列出优先顺序。在优先顺序投票问题上没有选择，也没有办法在选票上不给选民不喜欢或不想为之投票的某个或某些候选人投票。否则，选票会在检查时被弃置一旁，而不会得到考虑。提交人称，这扭曲和压制了他选民意志的自由表达，有悖《公约》第二十五条。

5.10 提交人重申其有关《公约》第二十六条的指控，并坚称缔约国未能提供任何客观、合理的理由，用以解释以宗教信仰为由为自己未能投票辩解的选民所获得的不同待遇。此外，缔约国未能解释他的不投票理由何以不可信。在此情况下，选举委员会的处罚以及随后的决定构成出于其政治见解和信仰的歧视。

委员会需处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诉求之前，委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定诉求是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

¹¹ 见委员会第 25 号一般性意见，第 3 至第 4 段和第 6 至第 7 段。

¹² 同上，第 14 段。

¹³ 见委员会第 22 号一般性意见，第 3 段。

¹⁴ 见委员会关于见解和表达自由问题的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 9 至第 10 段。

6.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求,委员会注意到,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:提交人就选举委员会因其未在 2010 年联邦选举中投票而处以的罚款,向选举委员会和人权委员会提出了申请,申请未能成功;提交人称,就其来文中所载的指称而言,他已用尽缔约国可用的一切有效的国内补救办法。在缔约国未就此提出任何异议的情况下,委员会认定《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求已经满足。

6.4 委员会注意到,提交人说:选举委员会对其施加的处罚侵犯了他在《公约》第十八条之下的权利,因为他不在 2010 年联邦选举中投票的决定,是其长期非宗教信念驱动下的信仰的表露;只有在第十八条第三款所述的情况中,方可对此类信仰进行限制。提交人进一步提出:如若其不投票理由被视为一种见解而非信仰,则处罚通知书构成侵犯其不受干涉、不受恫吓地持有见解的权利;选举委员会对其放弃投票理由的评估结果构成对其政治见解的一种胁迫。委员会还注意到,缔约国的意见认为,提交人在第十八条之下提出的指称不予受理,因为这一指称未经充分证实,或与《公约》不符。尤其值得一提的是,缔约国坚称,提交人未能充分证实有关他就投票问题形成见解的能力遭到任何限制,且(或)他被强迫改变自己见解的指称。

6.5 委员会回顾,第十八条保护有神论、非神论和无神论信仰,也保护不宣称自己信奉任何宗教或持有任何信仰的权利。术语“信仰”和“宗教”须作广义的解释。第十八条的适用不仅限于传统宗教,也不仅限于具有制度特征的宗教和信仰或是类似于传统宗教的习俗。¹⁵ 尽管宗教或信仰的内容应由信仰者自己来界定,¹⁶ 但一般来说,信仰是由成体系的原则或对生命的哲学考量构成的。委员会承认提交人有关 2010 年联邦选举的观点(见上文第 2.2 段),也承认提交人对强制投票制度的总体看法。但是,委员会认为,并非所有的见解或信念均构成信仰。本案当中,提交人未能提交令人信服的理由来表明他不愿在 2010 年联邦选举中投票系基于《公约》第十八条所指的某种信仰。至于提交人根据《公约》第十九条享有的持有见解的权利,委员会认为,对提交人施加之处罚,目的不在于因其对政治人物的行为持有特定见解而恫吓或惩罚他,而在于贯彻实施所有选民均须投票的一般性法律义务。有鉴于上述,委员会认为,就可否受理问题而言,有关违反《公约》第十八条第一款和第十九条第一款的指称未能充分证实,根据《任择议定书》第二条不予受理。既已得出上述结论,委员会亦认为,提交人有关结合第十八条第一款一并解读的第二条第三款的指称,根据《任择议定书》第二条同样不予受理。

6.6 委员会注意到,提交人说,与因宗教义务而在 2010 年联邦选举中放弃投票且未受处罚的选民相比,选举委员会得出结论认为他的理由不是可信、充分之理由,不能使之免受《联邦选举法》第 245 条第 14 款规定的处罚,从而对他造成了出于其政治见解和信仰的歧视,侵犯了他在《公约》第二十六条和第十八条之下的权利(对这两条结合第二条第一款加以解读)。委员会还注意到,缔约国的意

¹⁵ 见第 22 号一般性意见,第 2 段。

¹⁶ 见宗教或信仰自由问题特别报告员的临时报告(A/64/159),第 31 段。

见称，上述指称因未能充分证实或与《公约》不符而不可受理。鉴于如上文所示，委员会已得出结论认定提交人未能证实有关其根据第十八条第一款和第十九条第一款享有的权利遭到侵犯的指称，委员会认定第二十六条之下未出现与上述条款有关的歧视问题。此外，提交人未就他在第二十六条之下提出歧视指称阐明确切的理由。因此，委员会得出结论认定，提交人未能证实上述指称，据此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文这部分内容不予受理。

6.7 委员会注意到，提交人说，告知他显然未能投票的通知书以及随后在选举主管部门所走的程序构成任意干涉其《公约》第十七条所载的隐私权，因为他觉得为了就罚款提出异议，他被迫披露自己有关 2010 年联邦选举的政治见解。但是，委员会也注意到提交人说，上述通知书要求他向选举监察官提供可信、充分之理由，说明自己未能投票有正当原因，以免于被罚款。委员会认为，上述通知书的内容不能解读为强迫提交人披露自己的政治见解，而仅仅是邀请他表明自己是否满足法律的规定，可以免于投票。据此，委员会认定，提交人未能证实其在单独解读和结合《公约》第二条第三款一并解读的第十七条之下提出的指称，宣布根据《任择议定书》第二条，上述诉求不予受理。

6.8 委员会注意到，提交人还结合他在第十七和第十八条之下提出的指称，声称发生违反《公约》第二条第二款之情事。委员会回顾其如下判例：根据《任择议定书》提交的来文中，不能结合《公约》其他条款援引第二条第二款提出指称，除非缔约国未能履行第二条第二款规定的义务是对声称身为受害者的个人直接造成影响的明显违反《公约》情事的直接原因。¹⁷ 本案当中，委员会不认为对缔约国是否违反《公约》第二条第二款规定的一般性义务进行的审议独立于对提交人在《公约》第十七和第十八条之下的权利是否遭到侵犯进行的审议。因此，委员会认定，提交人在结合第二条第二款一并解读的第十七和第十八条之下提出的指称与《公约》第二条不符，根据《任择议定书》第三条不予受理。

6.9 关于提交人在《公约》第五十条之下提出的指称，委员会回顾，委员会曾在其判例中表示，个人来文只有在涉及酌情根据《公约》第一和第二部分所载条款解读的《公约》第三部分所载条款时，方可向委员会递交。据此，不能根据第五十条提出脱离实质性违反《公约》情事的独立诉求。¹⁸ 因此，委员会认定，根据《任择议定书》第三条，该指称基于属物理由不予受理。

6.10 委员会注意到，提交人说，强制投票制度扭曲和压制其选民意志的自由表达，有悖《公约》第二十五条。委员会注意到缔约国就此提出的主张，但委员会认为，来文涉及如下问题：因未参与 2010 年联邦选举而对提交人施加的惩处是否构成侵犯其根据《公约》第二十五条(乙)项享有的权利。委员会认定，就可否受理问题而言，该指称已经充分证实，并宣布该诉求可予受理。

6.11 鉴于受理方面的所有规定均已满足，委员会宣布来文因涉及《公约》第二十五条(乙)项之下的问题而可予受理，并开始审议案情。

¹⁷ 见：第 2121/2011 号来文，F.A.H.等人诉哥伦比亚，2017 年 3 月 28 日通过的决定，第 8.5 段；第 2030/2011 号来文，Poliakov 诉白俄罗斯，2014 年 7 月 17 日通过的意见，第 7.4 段。

¹⁸ 见第 954/2000 号来文，Minogue 诉澳大利亚，2004 年 11 月 2 日通过的决定，第 6.9 段。

审议案情

7.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，结合各当事方提供的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，强制投票制度以及因其未能投票而处以的罚款扭曲和压制其选民意志的自由表达，是对他的强迫、诱导或干涉，尤其是在今后的选举方面，因而有悖《公约》第二十五条。此外，提交人主张，强制投票制度并不能实现个人参与开展公共事务的权利。委员会还注意到，除其他外，缔约国主张(见上文第 4.4 段)：其选举制度系基于全民普选的民主原则，符合其在《公约》之下承担的义务；《公约》并未强加任何特定选举制度；选民可以把票投给任何候选人，也可以不把票投给任何人，不受任何不应有的影响和胁迫。

7.3 委员会注意到，提交人在第二十五条之下提出的指称，尤其是有关对其处以的罚款具有胁迫性质的指称，归根结底是在质疑缔约国的强制投票制度(即 2010 年联邦选举中适用于提交人的强制投票制度)与《公约》是否相符。在这个问题上，委员会回顾其第 25 号一般性意见，大意是尽管《公约》并不强加任何特定选举制度，但缔约国实行的任何制度均必须符合第二十五条保护的權利，且必须保障和实现选民意志的自由表达。¹⁹ 除其他外，缔约国实行的制度必须保障：有权投票者须可自主投票给任何候选人，可自主支持或反对政府；²⁰ 投票是无记名的。²¹ 因此，委员会认为，投票制度必须允许选民把票投给任何候选人，或不把票投给任何候选人，包括允许选民提交空白或不合规选票，还必须确保投票以无记名方式进行。委员会还认为，针对未能投票施加的任何惩处均必须由法律作出规定，必须合理和适度，且不得对享有或行使《公约》之下的权利造成影响。

7.4 在这方面，委员会注意到，缔约国的意见(见上文第 4.2 和第 4.3 段)称，在该国实行的强制投票制度中：选民可以把票投给任何候选人，或不把票投给任何候选人，包括可以投空白或不合规选票，而不受任何不应有的影响或胁迫；投票以不记名方式进行；选民只有在无可信、充分之不投票理由却未能以可以采用的方式之一提交选票的情况下，才须缴纳 20 澳元的罚款。

7.5 本案当中，委员会注意到，为了在 2010 年联邦选举中履行其选民义务，提交人须前往某个投票场所，按照无记名投票的原则，将其选票投入票箱。据提交人称，如若选民像他一样不想投票给任何候选人，就必须投下一张法律地位不明的无效选票。但是，委员注意到，《联邦选举法》第 268 条已就空白选票作出了规定。委员会进一步注意到，提交人未能说明为何空白选票无法真正体现他在 2010 年联邦选举中不支持任何候选人的选民意志。此外，提交人未能向委员会提供令人信服的理由，证明对其处以的罚款不合理或不适度。据此，委员会认定，现有事实未能显示存在违反《公约》第二十五条(乙)项的情况。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实未能显示存在侵犯提交人《公约》之下权利的情况。

¹⁹ 见第 25 号一般性意见，第 21 段。

²⁰ 同上，第 19 段。

²¹ 同上，第 20 段。

附件

委员会委员艾哈迈德·阿明·法萨拉的个人意见(不同意见)

1. 强制投票有悖缔约国根据《公约》第十八和第十九条承担的义务，构成侵犯思想自由、表达自由以及自由持有见解的权利。
 2. 某人选择在政治选举中不投票，本身就是在表露其所投票事宜的见解，且(或)构成其对整个投票过程的见解。就此而言，空白选票无论如何也无法取代不参与特定选举的决定。
 3. 政治选举中的强制投票制度构成对行使和享有《公约》第十八和第十九条所载权利的压制，当对未能投票者处以罚款时，尤其如此。罚款是否合理或适度并不重要，因为强制投票制度本身违背《公约》。因未能投票而处以的罚款只应视为使上述侵权情节加重的一种惩罚。
 4. 因此，本人认为，在政治选举中强行推行强制投票制度，以及因未能投票而处以罚款，构成违反《公约》第十八和第十九条之情事。
-