



人权事务委员会

第 1857/2008 号来文

委员会第一〇七届会议上通过的决定(2013 年 3 月 11 日至 28 日)

提交人:	A.P. (无律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	俄罗斯联邦
来文日期:	2008 年 5 月 20 日(首次提交)
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 已于 2008 年 12 月 29 日转交缔约国(未作为文件印发)
决定通过日期:	2013 年 3 月 28 日
事由:	以个人身份登记为选举候选人受到限制; 强迫接受意识形态; 法律人格受限; 由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭裁定他在一项诉讼案中的权利的要求被拒绝
程序性问题:	申诉证实程度
实质性问题:	被选举权
《公约》条款:	第十四条第 1 款(与第二条、第十六条、第十八条第 2 款、第 25 条(甲)项和(乙)项一并解读)
《任择议定书》条款:	第二条

附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》，在第一〇七届会议上

作出的对

第 1857/2008 号来文的决定*

提交人: A.P. (无律师代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 俄罗斯联邦
来文日期: 2008 年 5 月 20 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，于 2013 年 3 月 28 日举行会议，通过了如下：

关于可否受理的决定

1. 提交人是 1969 年出生的俄罗斯联邦国民 A.P.。他声称是俄罗斯联邦侵犯他根据《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款(与第二条、第十六条、第十八条第 2 款以及第 25 条(甲)项和(乙)项一并解读)应享有的各项权利的受害者。¹ 提交人未由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 2007 年 9 月 12 日，提交人向俄罗斯联邦中央选举委员会主席提交了一份申请，要求登记作为俄罗斯联邦联邦会议国家杜马(下院)即将举行的选举的候选人。

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚赫·本·阿舒尔先生、拉扎里·布济德先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、凯素·帕萨德·马塔的恩先生、尤利亚·安托阿尼拉·莫托科女士、杰拉尔德·L·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯·雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特佛尔女士、尤瓦尔·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

委员会委员尤瓦尔·沙尼先生和康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生的个人(反对)意见附于本决定之后。

¹ 《任择议定书》于 1992 年 1 月 1 日对缔约国生效。

2.2 2007年9月18日，提交人收到自来中央选举委员会的答复，该答复解释说，根据《俄罗斯联邦联邦会议国家杜马代表选举联邦法》（《国家杜马代表选举联邦法》）第37条第1款，在正式公布举行国家杜马代表选举决定之日起三日内，俄罗斯联邦拥有被选举权且未参加任何政党的每个公民均可向任何政党的任何地区支部申请加入该政党将提名的联邦候选人名单。中央选举委员会无权决定将俄罗斯联邦公民列入联邦候选人名单。

2.3 2007年10月4日，提交人针对中央选举委员会拒绝登记他作为候选人一事向最高法院提起了上诉，指称中央选举委员会违反了若干宪法条款。²

2.4 2007年10月8日，最高法院根据《选举权和俄罗斯联邦公民参加公民投票权基本保障联邦法》（《参加公民投票权联邦法》）驳回了提交人的上诉，根据该法，最高法院只能审查质疑经过合议并由委员会主席和秘书签署的中央选举委员会决定的申诉。提交人2007年9月18日收到的由一位官员签署的中央选举委员会的答复不构成这样的“决定”，不能向最高法院上诉。

2.5 2007年10月8日，提交人向俄罗斯联邦宪法法院进行了申诉，要求裁定《国家杜马代表选举联邦法》第3条、第4条、第7条和第37条是否符合《宪法》第三条、第十三条、第十九条和第三十条的规定。同日，提交人向俄罗斯联邦总统发出了一封公开电子信函，请总统将他要求宪法法院裁定《国家杜马代表选举联邦法》是否符合宪法的要求提交宪法法院。

2.6 2007年10月10日，提交人致总统的公开信被刊载在一些大众媒体和民间社会信息网站上。

2.7 2007年10月18日，提交人针对中央选举委员会拒绝登记他作为候选人向莫斯科 Tversk 地区法院提出了上诉，并要求该法院命令中央选举委员会将他登记为候选人。2007年10月19日，Tversk 地区法院驳回了提交人的申诉，称中央选举委员会无权决定将俄罗斯联邦的公民列入联邦候选人名单（根据《国家杜马代表选举联邦法》）。2007年10月25日，提交人针对 Tversk 地区法院的判决向莫斯科市法院提出了上诉。

2.8 2007年10月19日，提交人再次请中央选举委员会主席在中央选举委员会常会上审查他2007年9月12日的申请。2007年10月26日，中央选举委员会秘书在信中向提交人解释了《国家杜马代表选举联邦法》规定的杜马候选人登记程序。该秘书明确表示，要被列入联邦候选人名单，就必须通过一个政党，但候选

² 第三条：(1) 俄罗斯联邦多民族人民是俄罗斯联邦的主权载体和权力的唯一源泉。(2) 俄罗斯联邦人民直接或通过国家权力机关和地方自治机关行使自己的权力。(3) 人民权力的最高的直表现是全民公决和自由选举……第十三条：(1) 俄罗斯联邦承认意识形态多元化。(2) 任何意识形态不得被规定为国家的或必须遵循的意识形态……第十九条：……(2) 国家保障权利与自由平等，而不分性别、种族、民族、语言、家庭出身、财产状况和就业情况、居住地点、宗教信仰、政治信仰、参与社会团体及其他情况……第三十条：……(2) 任何人均不得被强迫加入或成为其成员……。

人无须是该党党员。为了成为候选人，提交人应于截止日期 2007 年 10 月 8 日前向任何政党的任何地区支部申请将他列入联邦候选人名单。

2.9 2007 年 10 月 25 日，提交人受到来自俄罗斯联邦宪法法院公共权力和联邦结构宪法依据部首席顾问的答复，该答复称提交人 2007 年 10 月 8 日的申诉未满足《宪法》第一百二十五条第 4 部分以及《俄罗斯联邦宪法法院联邦宪法法》第 3 条第 1 部分第 3 款、第 96 条和第 97 条规定的要求，根据这些要求，宪法法院根据联邦法规定的程序审查具体案件中适用或应适用的法律是否符合宪法。首席顾问总结说，中央选举委员会一位成员、在 2007 年 9 月 18 日作出的答复是通知性的，并且提交人 2007 年 10 月 8 日的申诉并不能说明提交人的案子适用《国家杜马代表选举联邦法》第 3 条、第 4 条、第 7 条和第 37 条。2007 年 10 月 30 日，提交人向宪法法院院长提交了书面陈述，质疑 2007 年 10 月 25 日的这一答复。

2.10 2007 年 10 月 31 日和 11 月 1 日，提交人致函总统、联邦会议两院议长、政府首脑和最高法院院长，请他们要求宪法法院裁定《国家杜马代表选举联邦法》是否符合宪法。

2.11 在未明确说明的某日，提交人接到了一位政府行政部门官员的电话，告知他向宪法法院转介案件不在政府职权范围之内。2007 年 11 月 3 日，联邦委员会(议会上院)资料和文献部主管告知提交人他 2007 年 10 月 31 日的信函已转交了宪法法律委员会。

2.12 2007 年 12 月 11 日，提交人收到了最高法院的答复，该答复解释说，该院可以把评估关于适用于具体案件的联邦法是否符合宪法的请求提交至宪法法院，但当时最高法院并没有接到这样的案件。然而，提交人称，在所述期间，他于 2007 年 11 月 13 日向最高法院提交了申诉(见以下第 2.15 段)。

2.13 2007 年 11 月 2 日，提交人收到了总统行政办公室日期为 2007 年 10 月 26 日的答复，该答复称没有理由向宪法法院转介要求裁定《国家杜马代表选举联邦法》是否符合宪法的请求。2007 年 11 月 6 日，提交人提交了总统的书面陈述，质疑 2007 年 10 月 26 日的答复。

2.14 2007 年 11 月 6 日，提交人针对中央选举委员会 2007 年 10 月 26 日的答复(见以上第 2.8 段)向最高法院进行了上诉。2007 年 11 月 9 日，最高法院一位法官宣布，考虑到中央选举委员会无权将候选人列入联邦名单，因此根据《民事诉讼法》第 134 条第 1 部分，他的申诉不适用民事诉讼程序。

2.15 2007 年 11 月 13 日，提交人针对 2007 年 11 月 9 日最高法院的判决向最高法院指出了上诉。2007 年 12 月 27 日，最高法院上诉院维持了 2007 年 11 月 9 日的判决。2008 年 2 月 5 日，提交人请最高法院常务委员会对 2007 年 11 月 9 日的判决进行复审。2008 年 3 月 24 日，他的请求被驳回。

2.16 总统行政办公室公民请愿部首席顾问 2007 年 11 月 1 日函复了提交人 2007 年 10 月 31 日的信函(见以上第 2.10 段)。信中告知提交人总统和行政办公室都不能干涉司法机关的工作。2007 年 11 月 13 日,提交人请总统行政办公室主管将他 2007 年 11 月 23 日答复指出质疑的书面陈述直接转呈总统。2007 年 11 月 23 日,提交人收到了总统行政办公室的答复,该答复重申没有理由向宪法法院转介要求法院裁定俄罗斯联邦比例选举制度是否符合宪法的请求。

2.17 2007 年 11 月 20 日,提交人请中央选举委员会主席将联邦议会国家杜马选举推迟到宪法法院审查他 2007 年 10 月 8 日的申诉之后(见以上第 2.5 段)。³ 12 月,提交人收到中央选举委员会秘书日期为 2007 年 11 月 27 日的答复,该答复告知他没有理由推迟选举。

2.18 2007 年 11 月 20 日,莫斯科市法院审查了提交人 2007 年 10 月 25 日的申诉(见以上第 2.7 段),撤消了莫斯科 Tversk 地区法院一位法官在 2007 年 10 月 19 日做出的判决,并命令重新审查提交人的案件。2007 年 11 月 30 日,莫斯科 Tversk 地区法院根据《参加公民投票权联邦法》第 21 条和第 28 条以及《国家杜马代表选举联邦法》第 25 条驳回了提交人的案件。

2.19 2007 年 12 月 3 日,提交人针对 Tversk 地区法院 2007 年 11 月 30 日的裁决向莫斯科市法院提出了上诉,指出根据《国家杜马代表选举联邦法》第 25 条第 9 部分和第 12 部分以及第 44 条第 1、第 8 和第 9 部分,应由中央选举委员会,而不是各政党做出登记或不登记联邦候选人的决定。提交人于 2007 年 12 月 5 日提交了一份补充上诉。2007 年 12 月 13 日,莫斯科市法院根据《参加公民投票权联邦法》第 75 条和《国家杜马代表选举联邦法》第 28 条驳回了提交人的上诉。提交人在未明确说明的某日和 2007 年 12 月 13 日分别要求 Tversk 地区法院和莫斯科市法院请宪法法院评估《国家杜马代表选举联邦法》是否符合宪法。但他表示,两家法院都没有应他的要求采取行动。

2.20 2008 年 2 月 6 日,提交人要求莫斯科市法院常务委员会对 Tversk 地区法院 2007 年 11 月 30 日的裁决和莫斯科市法院 2007 年 12 月 13 日的判决进行复审。他没有收到任何答复。

2.21 2008 年 2 月底,提交人收到了宪法法院 2007 年 12 月 18 日关于不受理申诉的裁决。宪法法院裁定,提交人主要质疑从一党多数选举制度向比例选举制度的过渡,这一过渡并没有采用单议一席选区和候选人自我提名选举国家杜马成员(代表)。同时,《国家杜马代表选举联邦法》没有排除非政党党员的公民当选国家杜马代表的权利——他或她可以主动提出或经政党提名被政党列入联邦候选人名单。因此,提交人质疑的所有条款(《国家杜马代表选举联邦法》第 3 条、第 4 条、第 7 条和第 37 条)均没有违反《宪法》所保障的任何权利。

³ 提及了《俄罗斯联邦宪法法院联邦宪法法》第 98 条。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他根据《公约》第二十五条(甲)款和(乙)款应享有的参与公共事务和在真正的定期的选举中被选举的权利，因为根据《国家杜马代表选举联邦法》第7条和第37条，被选举权的行使取决于政党。

3.2 他还声称，他根据《公约》第十八条第2款享有的权利遭到了侵犯，因为不应迫使任何人为了被列入俄罗斯联邦联邦会议国家杜马联邦候选人名单而接受任何政党的意识形态。

3.3 此外，包括提交人本人在内的所有无党派俄罗斯公民的法律人格都受到了限制，这侵犯了他们根据《公约》第十六条应享有的权利。

3.4 提交人认为，法院违反了他根据《公约》第十四条第1款(与第二条一并解读)应享有的权利，错误地剥夺了他的权利，应他无法由一个依法设立的、合格的、独立的和无偏倚的法庭裁定他在一项诉讼案中的权利和义务。

缔约国对可否受理问题的意见

4.1 2009年3月31日，缔约国对来文的可受理性提出质疑。它注意到，世界上不同国家的选举程序各不相同，规定这些程序的通常不是宪法，而是法律。选举制度是一党多数制、比例代表制还是半比例代表制取决于立法机构。选择某种特定制度取决于社会政治环境。在俄罗斯联邦，该制度由联邦会议确定。

4.2 缔约国还澄清说，除其他外，《国家杜马代表选举联邦法》第37条载入了保障公民被选举权的规定。根据该条款，每位享有被选举权的无党派俄罗斯联邦公民均有权要求任何地区的政党将姓名列入该党提名的联邦候选人名单。此外，即使当事人不是某政党成员，该党也可在获得当事人书面认可的情况下将当事人列入联邦候选人名单。

4.3 为此，缔约国指出，俄罗斯联邦宪法法院已确定《国家杜马代表选举联邦法》没有排除无党派公民当选国家杜马代表的权利——他或她可以主动提出或经政党提名列入联邦候选人名单。但在本案中，根据案情材料，提交人从未要求任何政党的地区部门将他列入联邦候选人名单。缔约国解释称，在某政党拒绝将提交人列入联邦候选人名单的情况下，提交人可以对此向国内法院提出质疑。但提交人通过行政和民事诉讼质疑中央选举委员会的决定，而后者不是处理这类问题的适当机构。基于这些原因，缔约国的法院不能审查提交人的申诉的案情，无法适用有关法律，随后也无法将这些有关法律提交宪法法院裁定是否符合《宪法》。

4.4 因此，缔约国指出提交人从未表示愿意行使这些权利，依照《国家杜马代表选举联邦法》规定的程序实现他的被选举权。缔约国澄清说，国内多家主管当局曾多次告知提交人，要列入候选人名单，他应采取的行动，包括中央选举委员会曾分别于2007年9月18日和2007年11月27日就此通知提交人。

4.5 此外，《国家杜马代表选举联邦法》2005年5月正式颁布在一份官方公报上，而国家杜马代表选举活动始于2007年9月。因此，提交人有机会采取必要措施以行使其被选举权。

4.6 缔约国重申，提交人在行政和民事诉讼中质疑中央选举委员会裁决的合法性。但关于拒绝将提交人登记为候选人的申诉不属于行政或民事法院的管辖范围。如果任何党派拒绝将提交人登记为候选人，他可以在法庭诉讼中质疑这种拒绝。但根据案情材料，提交人根本就没有设法向任何党派进行登记。

4.7 鉴于上述情况，缔约国认为，应宣布本来文因构成滥用提交权而不可受理。此外，提交人并未用尽一切可用的国内补救办法。因此，缔约国认为本来文不满足《公约任择议定书》规定的所有受理标准。

提交人对缔约国关于可否受理的意见作出的评论

5.1 提交人在2009年5月11日的信中指出，缔约国的意见理由不充分无法说明为何为来文滥用了提交权。

5.2 俄罗斯联邦最高法院和宪法法院已对他的案件做出了裁定，已再无可用的国内补救办法。提交人质疑缔约国关于他没有向任何政党的地区支部申请列入由政党提名的联邦候选人名单的说法，并指出事实上，他在国内一级的所有申诉和提交委员会的来文都是由于他无法通过“国家权力机关”行使被选举权。它提及《俄罗斯联邦宪法》第三条指出：“(1) 俄罗斯联邦多民族人民是俄罗斯联邦主权载体和权力的唯一源泉。(2) 俄罗斯联邦人民直接或通过国家权力机关和地方自治机关行使自己的权力”。此外，提交人回顾书，他曾质疑《国家杜马代表选举联邦法》第3条、第4条、第7条和第37条是否符合《宪法》。提交人指出，缔约国歪曲了他向委员会提出的申诉事由。

5.3 提交人承认，选择保持哪类选举制度(一党多数制、比例代表制或半比例代表制)由立法权决定。但无论选择了哪类选举制度，都不应对公民行使被选举权构成侵犯。提交人描述了政党提名无党派个人为国家杜马候选人以及向候选人分配在议会中负责的任务的繁琐程序。⁴ 他指出，俄罗斯联邦无党派个人(占参加2007年选举的所有选民97.5%)行使被选举权取决于各政党党员和领导人的意愿。为了佐证他的论点，他指出在现有的国家杜马代表构成中没有一名无党派代表。

⁴ 例如，根据《国家杜马代表选举联邦法》第36条第8款，联邦候选人名单以及是否将候选人列入名单由各政党核准。因此，提交人的结论是，是否将个人列入联邦候选人名单取决于各政党的决定。此外，独立候选人可要求政党的地方支部将其列为候选人。但当他/她要求被列为候选人时必须获得该政党至少10名党员的支持。关于将某人列入联邦候选人名单的最终决定在有关党派地区支部的会议上做出。区域一级的候选人人数限制可能成为拒绝将某人列入名单的原因之一。此外，即使个人在区域会议期间获得了批准，其候选人资格必须在该政党全体会议期间再次获得批准，才能被列为联邦选举候选人。

5.4 缔约国称该国法院无法审查提交人申诉的案情，也无法适用法律并随后将有关法律提交宪法法院，提交人就此质疑缔约国司法机关是否符合《公约》第十四条第 1 款规定的独立性和公正性要求。根据《宪法》第一百二十八条，宪法法院、最高法院、高等仲裁法院的法官由联邦委员会根据俄罗斯联邦总统的提名予以任命。其他联邦法院的法官由俄罗斯联邦总统根据联邦法律规定的程序任命。同时，联邦委员会包括来自俄罗斯联邦各实体的两名代表：一名来自立法部门，另一名来自行政部门。俄罗斯联邦具体实体的立法议会的组成程序与国家杜马的组成程序相似，行政部门的代表由俄罗斯联邦结构实体中的省长、市长或总统任命，而后者由俄罗斯联邦总统任命。提交人指出，国家司法部门在法律上是由俄罗斯联邦总统和联邦委员会组建的，但事实上掌握主动权的是俄罗斯联邦总统和处于支配地位的政党的领导人。

5.5 出于这些原因，提交人认为，各级法院都不是独立的，无法公正审查他的案件。

缔约国的补充意见

6.1 2009 年 7 月 21 日，缔约国重申，提交人的指控毫无根据。根据《国家杜马代表选举联邦法》，各党派按照《政党联邦法》提名候选人并列入候选人名单，国家杜马代表按照名单中候选人得票数比例从联邦选区中产生。然而，《国家杜马代表选举联邦法》第 37 条规定了行使个人被选举权的权利以及如果某人不属于任何政党情况下行使权利的程序。

6.2 缔约国指出，提交人没有遵守上述联邦法第 37 条规定的程序行使被选举权。与规定的程序背道而驰，提交人向中央选举委员会提出将他作为候选人列入国家杜马代表候选人名单。因此，他的要求不可能得到满足。

6.3 缔约国还指出，根据案情，提交人对俄罗斯联邦立法规定的俄罗斯联邦会议国家杜马选举程序表示不满。此外，总统行政办公室于 2007 年 10 月 26 日和 11 月 23 日告知提交人俄罗斯联邦宪法法院不认为比例选举制度违宪。宪法法院 2007 年 12 月 18 日在对提交人提起的第 921-O-O 号案件的判决中指出，规范选举程序的通常不是宪法，而是立法程序。在考虑到社会政治环境和政治可行性的情况下确定选举制度是一党多数制、比例制或半比例制的问题属于立法范畴。此外，根据《国家杜马代表选举联邦法》2007 年 7 月 16 日的修正案，选举制度进行了改革，以比例制替代了一党多数比例制。宪法法院指出，根据国家法规，各党派拥有特定的公共职能，是竞选过程中唯一的主体。

6.4 缔约国重申，根据宪法法院的上述裁决，《国家杜马代表选举联邦法》并未排除无党派公民当选国家杜马代表的权利。这些个人可以主动提出或经政党提议被列入政党的联邦候选人名单。在这方面，缔约国注意到提交人从未利用这些机会。《国家杜马代表选举联邦法》正式发布于 2005 年 5 月。第五届国家杜马的选举活动始于 2007 年 9 月。因此，无论提交人有何政治见解，他都有足够时间在《国家杜马代表选举联邦法》第 37 条规定的现有程序范围内行使被选举权。

6.5 另外，缔约国重申，提交人在向委员会提交来文前并未用尽一切可用的国内补救办法。此外，各法院向他明确解释了在他应向政党要求登记为候选人，应向中央选举委员会提出这一要求。因此，由于他并未向任何政党进行登记，不存在被选举权受到侵犯的问题。

6.6 缔约国重申其意见，即由于提交人并未用尽一切可用的国内补救办法，来文应不予受理。此外，本来文构成了滥用提交权。因此，缔约国认为本来文不满足《公约任择议定书》第三条和第五条第 2 款(丑)项规定的所有受理标准。

提交人的进一步陈述

7.1 提交人在 2009 年 10 月 13 日的信中重申，根据《宪法》第三条，“人民”是俄罗斯联邦权力的唯一源泉。俄罗斯联邦人民直接或通过国家权力机关和地方自治机关行使自己的权力。根据这一民主原则，提交人向一个国家机关提交了将他登记为国家杜马代表候选人的要求。他解释说，他向中央选举委员会提出要求是因为该委员会是负责登记代表候选人的国家机构。各政党不登记候选人。它们只制定候选人名单，之后提交中央选举委员会进行登记。所以，提交人针对中央选举委员会对他的拒绝决定向不同的国内机构和法院进行了上诉。因此，他已经用尽了所有可用的国内补救办法。

7.2 关于宪法法院 2007 年 12 月 18 日的裁决，他认为宪法法院实际上并未审查他关于《国家杜马代表选举联邦法》第 3 条、第 4 条、第 7 条和第 37 条不符合宪法的申诉。因此，提交人坚持认为宪法法院并未申明所提及的联邦法条款符合宪法。在这方面，提交人指出，无论他是否支持国家杜马代表的选举程序，国内法院都应审查他的申诉，而不应对申诉置之不理。提交人认为，宪法法院的这种态度说明，缔约国的司法机关不是独立的。

7.3 最后，提交人指出，缔约国尚未处理他提出的缔约国违反《公约》第十四条第 1 款的申诉。

缔约国的进一步陈述

8.1 2010 年 8 月 19 日，缔约国重申，由于提交人并未用尽所有可用的国内补救办法，并因为本来文构成了滥用提交权，本来文不可受理。

8.2 缔约国不同意提交人指称缔约国没有对提交人提出的缔约国违反《公约》第十四条第 1 款的指控做出评论，并指出它此前提出的关于案件不可受理的两次意见涉及提交人来文的整体以及其中提及的缔约国违反《公约》的所有指控。

8.3 缔约国解释说，国家主管机构已克尽职责审理了所有国内诉讼。提交人对诉讼结果本身不满意并不意味着缔约国的司法机关缺乏独立性或能力不足。在这方面，缔约国称，这种猜测证明提交人滥用《公约任择议定书》第三条所指的提交权。

8.4 缔约国重申，提交人尚未用尽所有可用的国内补救办法。缔约国指出，提交人在行政和民事诉讼中质疑中央选举委员会裁决的合法性。但是，审查提交人对他被拒绝登记为候选人的申诉并不属于行政或民事法院的管辖范围。国内法院向提交人明确解释了在他要求被登记为候选人的情况下，受理方应为政党，而非中央选举委员会。

8.5 关于侵犯提交人被选举权的指控，缔约国重申，他本可以根据《国家杜马代表选举联邦法》第 37 条行使被选举权。但是，提交人从未设法行使这种权利。

8.6 缔约国还指出，提交人质疑规范俄罗斯联邦会议国家杜马选举程序的规定是否符合宪法。在这方面，缔约国回顾说，宪法法院已于 1995 年 11 月 20 日对这一问题进行了审查，法院裁定，受质疑的选举程序的规定符合《俄罗斯联邦宪法》。

提交人的补充陈述

9.1 关于《公约》第十四条，提交人于 2010 年 9 月 19 日解释说，它并不是指称缔约国司法机关能力不足，或指称他不满意国内法院的诉讼结果。他指称司法机关缺乏独立性，因此，他在国内法院的申诉没有得到客观和公正的审查。提交人回顾说，法官由俄罗斯联邦总统和联邦会议联邦委员会任命。因此，司法机关无法独立和客观地审查他具有政治性的申诉。

9.2 提交人还不同意缔约国的说法，即中央选举委员会不是处理个人登记的适当受理方，因为下议院代表候选人的事宜不属于中央选举委员会的职权范围。他指出，除其他外，根据《国家杜马代表选举联邦法》第 44 条，中央选举委员会“在收到联邦候选人名单登记所需的所有文件后 10 天内作出关于候选人名单登记的决定或予以理由充分的拒绝”。

9.3 最后，提交人指出，宪法法院在 1995 年 11 月 20 日的决定中驳回了由一些国家杜马代表提交的包括审查《国家杜马代表选举联邦法》是否符合《宪法》的要求。

9.4 2011 年 9 月 18 日，提交人简要分析了宪法法院 2011 年 7 月 7 日关于《俄罗斯联邦地方自治组织一般原则联邦法》第 23 条第 3 款以及《车里雅宾斯克地区市政选举车里雅宾斯克地区法》第 9 条第 2 款和第 3 款是否符合宪法的判决。他指出，宪法法院的结论是，除其他外，个人向某党派提出要求列为候选人，并不一定能使他/她被列入候选人名单，因为这样的决定有赖于该政党的集体意见。

9.5 鉴于以上情况，提交人重申，显然他根据《公约》第二十五条而享有的被选举权在 2007 年遭到了侵犯，并且宪法法院 2007 年 12 月 18 日的裁决并未适当审查他的申诉，违反了《公约》第十四条第 1 款。

9.6 2012 年 10 月 5 日，提交人提交了一份日期为 2012 年 7 月 15 日的报告，该报告题为“如何确保俄罗斯法官的独立性”，由法治学院编写，提交人称，这份报告证明了俄罗斯联邦的司法机关缺乏独立性。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会必须根据议事规则第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

10.2 委员会遵循《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的规定，确认同一事件不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

10.3 委员会注意到缔约国关于本案中提交人未能用尽可用的国内补救办法的意见。委员会注意到，缔约国并没有解释提交人可用的补救办法，特别是关于他根据《公约》第二十五条所提申诉的补救办法。在这方面，委员会认为，缔约国没有表明其法律为提交人提供了能够处理他根据《公约》第二十五条所提申诉的补救办法。因此，在档案中没有任何其他有关资料的情况下，就此案而言，委员会认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍它审查本来文可否受理。

10.4 关于违反《公约》第十四条第 1 款(与第二条一并解读)的指控，委员会指出，提交人仅指控司法机关普遍缺乏独立性。在档案中没有任何其他有关资料的情况下，委员会认为该申诉没有得到充分证实，因此根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

10.5 此外，关于违反《公约》第十六条和第十八条第 2 款的指控，委员会注意到，提交人没有提供关于这些指称违反情况的详细资料。因此，基于案件材料中的现有资料，委员会认为，提交人根据《公约》第十六条和第十八条第 2 款提出的指控没有得到充分证实，因此根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

10.6 委员会注意到提交人根据《公约》第二十五条(甲)项和(乙)项提出的申诉，即因为缔约国当时的联邦选举制度不允许他成为独立候选人(除非他被列入登记参加上述选举的政党的候选人名单)，他无法参与公共事务或在真正的定期的选举中被选举。在这方面，提交人称，他不希望自己的名字与任何现有党派联系在一起，因为他不支持任何党派的意识形态；但他并没有提供这方面的更多详情。委员会还注意到，缔约国曾解释说，对于独立候选人来说，可以通过要求参加竞选的某一政党将他们列入名单的方式参加联邦选举。缔约国还解释说，如果某一登记参选政党拒绝将独立候选人列入其名单，相关个人可就此向法院进行申诉。但在这方面，缔约国指出，提交人不能诉诸法院，因为他从未试图设法通过现有政党的名单使自己被列为独立候选人。值得注意的是，案件材料中没有任何信息说明提交人为何不能和与他政见相同的个人共同创建自己的政党并通过该政党参选。

10.7 委员会认为，它所掌握的资料使它无法核实当时执行的选举制度的要求对作为独立候选人的提交人参加联邦议会选举的限制是否符合《公约》第二十五条所载规定。在这方面，委员会指出，提交人必须提供足够详细的资料，以便委员会就申诉的案情做出有充分依据的决定。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条，本来文不可受理。

11. 因此，人权事务委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

附录

委员会委员尤瓦尔·沙尼先生和康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生的个人(反对)意见

1. 委员会裁定提交人的来文因未能证实违反《公约》第二十五条而不予受理。这一结论依据的前提是，提交人承担举证责任，应证明当时适用于提交人的《国家杜马代表选举联邦法》对他的被选举权构成了不合理的限制。

2. 我们尊重但不同意多数委员的意见，因为我们认为，委员会掌握的信息足已使举证责任倒置，要求缔约国说明《国家杜马代表选举联邦法》法律框架中存在的适用于提交人的限制因素的原因。这类资料包括以下项目：

- 要求提交人通过现有党派参选的(当时的)《国家杜马代表选举联邦法》文本。
- 提交人未遭到质疑的指称，即将无党派者列入党派名单的程序繁琐，且来文所述选举活动期间国家杜马中没有任何无党派代表。
- 欧洲人权法院 2011 年 4 月 12 日的裁决中的立场，即在俄罗斯联邦登记注册一个新政党(以及保持现有政党的登记资格)的条件过于复杂，欧洲通过法律实现民主委员会(威尼斯委员会)在它 2012 年 3 月 19 日的意见中重申了这一立场。^a
- 欧洲委员会会议关于 2011 年俄罗斯联邦议会选举观察的报告，报告中详细说明了在俄罗斯联邦注册新政党所需的大量党员人数和大量支持。该报告称，“自 2007 年选举以来，有一些试图注册政党的努力，但仅有一个政党‘正义事业党’成功登记参加了 2011 年选举。其他群体的登记注册申请均遭拒绝”。^b

3. 在本案中，提交人申诉说他无法作为独立候选人参选。缔约国反驳指出，即使提交人不是某个现有政党的党员，也可要求该党将其列为代表该党的候选人。但缔约国并未提供充足资料说明，考虑到政党有权确定自己的候选人名单且当时国家杜马中没有无党派代表的情况，这样的行动是否可行。缔约国也没有提供足够资料说明提交人是否可以采取其他行动参选，如建立一个新党派。委员会收到的资料使人对这两个办法的可行性产生了严重疑问，而缔约国并未提供足够资料来消除这些疑问。

^a 欧洲人权法院，“俄罗斯共和党诉俄罗斯”，第 12976/07 号申诉，2011 年 4 月 12 日的判决，第 58 段；民主选举委员会在第 40 次会议(2012 年 3 月 15 日)上和威尼斯委员会在第 90 届全体会议(2012 年 3 月 16-17 日)上通过的“欧洲通过法律实现民主委员会关于俄罗斯联邦《国家杜马代表选举联邦法》的意见”。

^b 欧洲委员会会议，“俄罗斯联邦议会选举观察(2011 年 12 月 4 日)”，2012 年 1 月 23 日，第 12833 号文件，第 19 段(“《政党法》要求所有政党拥有至少 45,000 名党员，并在一半以上的联邦行政区设有至少有 450 名党员的地区支部”，出处同上)。

4. 此外，缔约国未能说明要求个人通过现有党派参选是否等同于要求他们加入这些党派。显然，后一要求与委员会关于参与开展公共事务权、选举权和平等从事公职权的第 25 (1996)号一般性意见第 17 段的语言有冲突，该段规定：

“个人的竞选权不应该受到要求候选人应是某政党党员或具体政党的党员的无理限制”。在我们看来，正式党员身份和被列入政党提出的候选人名单(缔约国似乎依靠这样的名单)似乎没有什么区别。可以合理假定的是，以某政党纲领选举的候选人认同该党的意识形态和政治纲领，他们与该党的联系甚至比正式党员更紧密。

5. 本案中的多种因素——即国内立法要求通过现有党派参选，加上成立政党似乎极为困难——使我们确认(当时的)《国家杜马代表选举法》及其对提交人的适用表面上不符合《公约》第二十五条。虽然各国在设计选举制度方面享有广泛的酌处权，但各国有立法应始终致力于促进《公约》保障的各项权利，而不是不合理地加以限制。还有，适用于提交人的、在缔约国登记单独候选人和政党的法律和做法存在着深远的法律和实际限制因素，^c 这些法律似乎低于《公约》所规定的标准。

6. 因此，我们认为，要求候选人，无论是现有政党的党员与否，都要通过政党才能参选，违反了《公约》第二十五条的目标和宗旨，该条旨在保护个人的竞选权以及增进民主程度和政治多元化。这种做法也未能遵守有关原则，即与政党的联系必须是自愿的，且不应违背任何个人的意愿强迫任何个人加入任何社团或成为成员。^d

7. 由于缔约国并未提供必要的资料，消除对该国法律和做法表面上不符合《公约》的现有关切，我们认为，委员会应裁定存在违反第二十五条的行为，还应要求缔约国向提交人提供有效补救办法，采取一切必要措施使缔约国的选举法符合《公约》。

[提出时有英文。随后还将印发阿拉伯文、中文、法文和俄文和西班牙文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

^c 另见通过法律实现民主欧洲委员会关于《俄罗斯联邦国家杜马代表选举联邦法》的意见：“俄罗斯共和党诉俄罗斯”，第 61-62 段。

^d 例如，见欧洲人权法院，“Young, Jame 和 Webster 诉联合王国”第 7601/76 和 7806/77 号申诉，1981 年 8 月 13 日的判决，第 52 段。