



## 人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于  
第 3165/2018 号来文的意见\* \*\* \*\*\* \*\*\*\*

来文提交人:	Carles Puigdemont i Casamajó(由 Ben Emmerson 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 3 月 1 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,已于 2018 年 3 月 26 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2023 年 3 月 14 日
事由:	阻止一名议员缺席竞选自治区主席,并在对据称叛乱罪的刑事调查完成之前暂停议员职务
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	投票和选举;参与公共事务;表达自由;集会自由;和平集会权
《公约》条款:	第十四条第二款、第十九条、第二十一条、第二十二条和第二十五条
《任择议定书》条款:	第五条第二款(丑)项

\* 委员会第一三七届会议(2023 年 2 月 27 日至 3 月 24 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查:塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·阿尔韦托·卡拉索、伊冯娜·唐德斯、马哈古卜·哈伊巴·劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰·巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、提加那·苏兰、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。按照委员会议事规则第 108(a)条,卡斯·戈麦斯·马丁内斯没有参加本来文的审查。

\*\*\* 若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯的个人意见(部分不同意见)附在本意见之后。

\*\*\*\* 附件不译,原文照发。



1. 来文提交人 Carles Puigdemont i Casamajó 是西班牙国民，生于 1962 年 12 月 29 日。他声称，缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第二款、第十九条、第二十一条、第二十二条和第二十五条享有的权利。《任择议定书》于 1985 年 4 月 25 日对缔约国生效。提交人由律师代理(见附件一，第 1.1-1.3 段)。<sup>1</sup>

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人是加泰罗尼亚自治区政府(Generalitat)第 130 任主席，任期为 2016 年 1 月 10 日至 2017 年 10 月 27 日。2017 年 9 月 6 日，根据《公约》第一条的明确规定，加泰罗尼亚议会通过了第 19/2017 号法，授权就加泰罗尼亚独立举行全民公决。2017 年 9 月 7 日，宪法法院暂停了该法的实施，等待对其合宪性的裁决。尽管如此，公投于 2017 年 10 月 1 日举行，43% 的选民参加了公投。共有 92% 的参与者投票赞成独立。提交人还说，在公民投票当天，缔约国政府派往加泰罗尼亚的约 6,000 名警察大打出手，进行了干预。结果，约 900 人受伤，许多公民投票组织者被捕。

2.2 2017 年 10 月 17 日，宪法法院裁定第 19/2017 号法违宪，无效。提交人声称，他请缔约国政府对话，以期和平解决宪法危机，并愿意接受国际调解。然而，缔约国政府不接受这一邀请。2017 年 10 月 27 日，加泰罗尼亚议会宣布独立，议会立即被缔约国政府根据《宪法》第 155 条解散。缔约国政府定于 2017 年 12 月 21 日举行新的地区选举。

2.3 2017 年 10 月 30 日，缔约国总检察长以叛乱、煽动叛乱和挪用公款罪对提交人和其他支持独立的领导人提起刑事诉讼。同一天，提交人及其政府的五名部长流亡比利时。2017 年 10 月 31 日，国家高等法院宣布，它有权审理针对提交人的刑事案件，并要求他在两天后出庭。2017 年 11 月 2 日，国家高等法院的调查法官在听证会后下令对 8 名曾担任政府部长的共同被告进行审前拘留。<sup>2</sup> 2017 年 11 月 3 日，调查法官下令在布鲁塞尔逮捕提交人和与他在一起的前政府部长，并因前一天未在国家高等法院出庭而发出欧洲逮捕令。2017 年 11 月 9 日，一百多名西班牙律师谴责调查法官在下令审前拘留时表现出“缺乏克制”，国家高等法院宣布自己有管辖权的说法是“操纵行为”(因为有管辖权的是省高等法院)，而且正在受调查的行为不构成叛乱或煽动叛乱。<sup>3</sup>

2.4 2017 年 11 月 24 日，最高法院下令将国家高等法院和自治区法院的调查合并，并对其行使管辖。2017 年 12 月 4 日，最高法院维持对两名前部长和两名支持独立活动人士的审前拘留令，<sup>4</sup> 并下令保释其他六名被审前拘留的前部长。<sup>5</sup> 12 月 5 日，最高法院调查法官撤销了对提交人的欧洲逮捕令。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> 为简洁起见，对当事方的法律论点作了压缩总结，详见附件一，其中载有这些论点的全文。

<sup>2</sup> Oriol Junqueras i Vies、Jordi Turull i Negre、Raül Romeva i Rueda、Josep Rull i Andreu、Dolors Bassa i Coll、Meritxell Borràs i Solé、Joaquim Forn i Chiariello 和 Carles Mundó i Blanch。

<sup>3</sup> 见 [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/legalidad-penal-proceso-independentista\\_129\\_3073315.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/legalidad-penal-proceso-independentista_129_3073315.html)。

<sup>4</sup> Junqueras 先生和 Forn 先生以及 Sánchez i Picanyol 先生和 Cuixart i Navarro 先生。

<sup>5</sup> Turull 先生、Romeva 先生、Rull 先生、Mundó 先生、Bassa 女士和 Borràs 女士。

<sup>6</sup> 全国逮捕令仍然有效。

2.5 2017年12月21日，提交人再次当选为加泰罗尼亚议会议员，支持独立的政党加在一起，在议会保持简单多数。2018年1月12日，最高法院的调查法官拒绝允许在2017年12月选举中再次当选、受审前拘留的三名共同被告出席议会会议开幕式，但允许他们在议会会议上通过代理人投票。

2.6 2018年1月17日，加泰罗尼亚议会自2017年10月解散以来首次开会。2018年1月23日，加泰罗尼亚议会议长在与议会中的政党和团体协商后，提名提交人为加泰罗尼亚自治区政府主席候选人。<sup>7</sup> 2018年1月25日，议会议长发布了一项决议，要求在2018年1月30日举行全体会议，就提交人的方案和选举进行辩论。<sup>8</sup> 同一天，缔约国政府宣布，政府将在宪法法院对加泰罗尼亚议会议长的提议提出质疑，要求根据《宪法》第161(2)条暂停拟议的会议。政府声称，提交人即使返回缔约国也无法出席议会会议，因为有逮捕令在，这意味着他将被移交给当局。同一天，国务委员会发表了一项反对质疑的意见，指出不能以提交人能否出席会议为依据，将政府的该建议视为违反宪法秩序。尽管有国务委员会的意见，缔约国政府于2018年1月26日向宪法法院提出质疑。同一天，提交人向最高法院和宪法法院提出上诉，要求驳回质疑，声称他参与政治事务的权利以及加泰罗尼亚议会所有成员的政治权利受到侵犯。

2.7 2018年1月27日，宪法法院一致决定将是否接受质疑的听证会推迟10天，以便让双方有时间提交主张。宪法法院采取了预防措施，包括暂停加泰罗尼亚议会的任何远程授职会议，除非提交人能够在事先获得司法许可的情况下亲自出席会议，并明确规定提交人的亲自出席不能由代理人或远程信息技术手段取代。提交人声称，这一措施实际上使加泰罗尼亚议会陷于瘫痪，使缔约国政府能够继续作为自治区政府行事。

2.8 2018年1月29日，提交人与其议会小组的其他成员一起向宪法法院请愿，要求取消要求他出席授职会议的预防措施。他们称，预防措施大大限制了他们的政治权利。宪法法院于2018年1月30日驳回了请愿。提交人请求最高法院允许其出席授职会议，但最高法院于2018年1月31日驳回了这一请求，称在提交人出庭受审之前，最高法院不会考虑提交人的任何请求。提交人询问关于对驳回的决定提出上诉的问题，最高法院于2018年2月9日和27日重申其立场。提交人解释说，到2月底，宪法法院尚未决定是否接受缔约国政府对他担任自治区政府主席的拟议提名提出的质疑。提交人声称，宪法法院的工作缓慢，极大地限制了他的当选权，给他造成了不可弥补的伤害。他还说，由于缔约国所有权力部门采取的这一系列复杂的协调行动，他被迫靠边，以便加泰罗尼亚议会议长能够提名另一名候选人担任自治区政府主席。他说，他是被迫这样做的，因为他面临以下选择：(a) 返回缔约国，在那里他将不可避免地受到任意拘留，从而使他无法出席会议；(b) 在流亡期间继续担任自治区政府主席的提名人，而议会无法选举他，从而使马德里的直接统治得以继续；(c) 靠边，以便另一名候选人可获提名并宣誓就任自治区政府主席。

<sup>7</sup> 《加泰罗尼亚议会公报》，第3号，2018年1月23日。

<sup>8</sup> 《加泰罗尼亚议会公报》，第6号，2018年1月26日。

## 申诉

3. 提交人声称，缔约国的行动旨在阻止他行使政治见解自由权，违反了《公约》第十九条。提交人认为，缔约国政府三个权力部门采取的措施是对《公约》第二十一条和第二十二条规定的政治结社自由、集会自由和和平抗议权利的系统性累积性侵犯。提交人还指出，缔约国侵犯了他根据《公约》第二十五条享有的权利，该条保障他参与公共事务的权利，包括在定期选举中的选举权和被选举权。提交人还声称，他对事实的描述表明，他已用尽国内补救办法，因为他向宪法法院和最高法院提出的请愿本可为他提供有效补救，但被驳回，而且没有其他可用的补救办法。提交人请委员会认定，如他所指称，缔约国侵犯了他的权利，并要求缔约国采取必要措施，停止所指称的侵权行为(见附件一，第 3.1-3.6 段)。

## 缔约国关于可否受理的意见

### 来文提交后的事实

4.1 缔约国在 2018 年 5 月 28 日关于可否受理的意见中，补充了来文提交后出现的一些事实。缔约国解释说，2018 年 3 月 1 日，即提交来文的当天，提交人宣布他暂停作为自治区政府主席的候选人，并提名 Jordi Sánchez 为候选人。2018 年 3 月 9 日，最高法院的调查法官不允许 Sánchez 先生从审前拘留中释放，也拒绝特许他参加计划于 2018 年 3 月 12 日举行的授职会议。2018 年 3 月 20 日，Sánchez 先生不再作为自治区政府主席的候选人。

4.2 2018 年 3 月 21 日，加泰罗尼亚议会议长指定 Jordi Turull 为新候选人，但 Turull 先生在 2018 年 3 月 22 日授职会议第一轮投票中落选。2018 年 3 月 22 日，调查法官还对包括提交人和 Turull 先生在内的被指控支持独立的领导人发出了叛乱、挪用公款和不服从罪的起诉书。2018 年 3 月 23 日，最高法院调查法官再次下令对 Turull 先生进行审前拘留。由于这一措施，Turull 先生无法亲自出席第二轮投票，他的候选人资格因而无效。

4.3 2018 年 4 月 5 日，有权就针对提交人的欧洲逮捕令作出裁决的石勒苏益格-荷尔斯泰因地区高等法院(德国)承认，公投当天发生的暴力事件可归咎于提交人，因为他是公投的煽动者和推动者。<sup>9</sup> 缔约国强调，德国法院认为，没有实质性证据表明，缔约国指控提交人有犯罪行为，是出于政治动机将其监禁。<sup>10</sup>

4.4 Sánchez 先生曾以本人名义另发了一份单独的来文。<sup>11</sup> 委员会要求缔约国采取一切必要措施，确保 Sánchez 先生能够行使其政治权利。随后，议会议长于 2018 年 4 月 9 日再次提名 Sánchez 先生担任自治区政府主席。议会议长将 2018 年 4 月 13 日定为授职投票日。2018 年 4 月 12 日，最高法院调查法官驳回了 Sánchez 先生再次提出的释放或准许参加会议的申请。

<sup>9</sup> 然而，地区高等法院承认，根据德国刑法，暴力未达到构成犯罪的程度，要达到构成犯罪的程度，就意味着对政府施加压力的极大，意图迫使政府屈服于暴力肇事者的要求。

<sup>10</sup> 石勒苏益格-荷尔斯泰因地区高等法院，1 Ausl (A) 18/18 (2018)，2018 年 4 月 5 日，第 11、12 和 15 页(缔约国提交的西班牙文译文)。

<sup>11</sup> X 诉西班牙(CCPR/C/131/D/3160/2018)。

4.5 2018年4月26日，宪法法院受理了对提交人被提名为候选人的质疑；尚待裁决。<sup>12</sup> 2018年5月8日，加泰罗尼亚议会通过了关于加泰罗尼亚自治区主席和政府的第13/2008号法的修正案，以使提交人能够远程参与其授职会议。<sup>13</sup> 缔约国解释说，政府对该法提出质疑，宪法法院于2018年5月9日中止了该法的实施。同一天，最高法院的调查法官驳回了提交人要求重新审议其起诉书的申请。2018年5月17日，提交人向最高法院刑事庭提出上诉，目前正在等待裁决。

4.6 2018年5月11日，提交人表示支持 Joaquim Torra i Pla 的候选人资格，他的授职会议于2018年5月14日举行。缔约国强调，提交人能够通过代理人投票支持 Torra 先生。缔约国还说，虽然提交人声称他已让位，以便提名替代候选人，并结束根据《宪法》第155条规定的规则的适用，但他的行动表明情况恰恰相反。缔约国指出，2018年1月，提交人为“加泰罗尼亚共和国流亡合法政府”开设了一个网页，其中他的身份仍然是加泰罗尼亚共和国总统。缔约国还说，Torra 先生在就职演说中明确表示，提交人是合法总统，Torra 先生作为主席的第一个行动是前往柏林会见提交人，同时等待关于他返回缔约国的最后决定。缔约国解释说，在提交其意见时，加泰罗尼亚议会活动仍然陷于停滞，没有组建政府，因此《宪法》第155条的适用期限得以延长。

#### 不可受理——未用尽国内补救办法

4.7 缔约国称，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文不可受理(见附件一，第4.7和4.8段)。

#### 不可受理——证据不足

4.8 缔约国称，根据《任择议定书》第二条，来文不可受理，因为提交人没有充分证实缔约国是如何侵犯其根据《公约》享有的个人权利的(见附件一，第4.9和4.10段)。

### 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

#### 用尽国内补救办法

5.1 提交人在2018年7月27日关于可否受理的评论中声称，他已利用了一切可能的法律手段防止所指控的侵权行为造成不可弥补的伤害。他说，一旦国内法院显然没有更合理的补救办法，他就别无选择，只能靠边站(见附件一，第5.1-5.5段)。

#### 申诉证据不足

5.2 提交人说，鉴于他相当详细地描述了他个人的政治权利受到侵犯的情况(见附件一，第5.6段)，不能说他的申诉没有根据。

<sup>12</sup> 宪法法院，第49/2018号司法法令，2018年4月26日，国家官方公报，第130号，2018年5月29日，第56045页。

<sup>13</sup> 5月8日第2/2018号法。

## 来文方提交的补充资料

### 新事实

6.1 提交人在 2018 年 12 月 18 日提交的材料中，提出了新的事实，即他被暂停加泰罗尼亚议会议员的职务，并根据这些新的事实扩大了他的申诉范围。

6.2 2018 年 3 月 21 日，最高法院的调查法官正式批准对提交人和其他 24 名支持独立的领导人提起刑事诉讼，罪名包括参与组织公投和随后旨在实现加泰罗尼亚独立的行动。调查法官于 2018 年 5 月 9 日确认了他的决定，2018 年 6 月 26 日，最高法院上诉分庭驳回了对该决定的上诉，从而最终允许刑事审判开始。

6.3 2018 年 7 月 9 日，调查法官宣布调查阶段已经完成，并通知加泰罗尼亚议会说，提交人和其他五名支持独立的领导人已被停职(自动停职，并根据《刑事诉讼法》第 384 条之二停职)，调查法官还指出，议会主席团必须采取必要措施，执行这项法律规定。<sup>14</sup>

6.4 提交人解释说，缔约国《刑法》第 472 条所载的叛乱罪定义为：“凡为下列任何目的发动暴力和公开起义者，将被控犯有叛乱罪：1. 废除、中止或修改全部或部分宪法；5. 宣布国家领土的一部分独立”。他补充说，缔约国《刑事诉讼法》第 384 条之二规定：

“一旦签署了拘押令，并下令对武装团伙成员或同伙、恐怖分子或叛乱分子所犯罪行进行审前拘留，担任公职的被告在监禁期间将自动被停职”。

6.5 2018 年 7 月 30 日，最高法院上诉庭驳回了其他五名支持独立的领导人对调查法官的决定提出的上诉。据提交人称，法院指出，第 384 条之二自动生效，而且这没有侵犯被暂停职务的领导人的政治权利。他解释说，他于 2018 年 7 月 12 日提出的上诉尚未得到考虑。2018 年 7 月 13 日，提交人停止领取议员工资，2018 年 10 月 9 日，议会主席团决定停止计算由代理人代表他在议会的投票。

6.6 2018 年 9 月 10 日，提交人针对最高法院的决定向宪法法院提出了宪法权利保护申请，同时要求采取预防措施，停止实施暂停其职务的决定。<sup>15</sup> 2018 年 10 月 24 日，最高法院宣布对提交人的叛乱罪等口头诉讼程序开始。提交人指出，在提交个人来文时，宪法法院尚未就案情实质或关于采取预防措施的请求作出裁决。提交人指出，自那时以来，宪法法院受理了一项个人提出的诉讼和五名被停职的支持独立的领导人以他们本人名义提出的另一项诉讼，个人诉讼认为停职侵犯了他们作为公民的投票权，五人的诉讼申请采取与提交人所要求的类似的预防措施。提交人补充说，2018 年 12 月 11 日，宪法法院驳回了个人提出的保护宪法权利请愿书中所载的预防措施请求，没有考虑他们的请愿有成功的可能性，唯一的理由是取消对提交人的停职将构成对请愿的案情实质的潜在决定的预先判断。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> 最高法院，第 20907/2017 号司法命令，2018 年 7 月 9 日，第 11 页。

<sup>15</sup> 2018 年 10 月 22 日，应宪法法院的要求，重新提交了请愿书。

<sup>16</sup> 宪法法院，12 月 11 日第 128/2018 号司法命令。

## 扩大最初申诉的范围

6.7 提交人说，暂停他的议员职务：(a) 没有符合法律规定的合理客观理由；(b) 是任意的，因为没有考虑到提交人的个人情况；(c) 没有得到正当程序和公正性的保障<sup>17</sup> (见附件一，第 6.7-6.15 段)。

## 缔约国关于可否受理的补充意见

### 新事实

7.1 缔约国在 2019 年 8 月 12 日的补充意见中，纳入了向委员会提交初步意见后出现的新的相关事实。关于自治区政府主席的候选人资格，缔约国指出，2019 年 2 月 12 日，宪法法院裁定：“候选人在授职会议上的行为……明显属于个人行为。授职程序要求候选人为自己的方案辩护。在这一程序中至关重要是，由被提名的候选人在议会面前为自己的方案辩护，因为只有本人参与这一步骤，议员们才有必要的因素来决定是否信任候选人。候选人参与授职会议对议会正确确定其意愿是必不可少的。”<sup>18</sup> 缔约国补充说，2019 年 3 月 27 日，宪法法院裁定加泰罗尼亚议会通过的允许缺席选举的法律违宪。<sup>19</sup>

7.2 缔约国解释说，2019 年 5 月 7 日，欧洲人权法院驳回了提交人和加泰罗尼亚议会其他前议员就宪法法院决定暂停为评估公投结果而召开的议会会议提出的申请。<sup>20</sup> 虽然申诉人声称他们参与政治生活的权利以及集会和结社自由的权利受到侵犯，但欧洲人权法院驳回了申诉，理由是会议是根据一项可以了解、可预测的法律暂停的，而且这一措施是维护民主社会所必需的。<sup>21</sup>

7.3 缔约国指出，尽管提交人受到起诉，且有藐视法庭行为，但为了维护他的权利，仍允许他作为刑事诉讼的一方。<sup>22</sup> 缔约国还说，提交人还被允许作为欧洲议会候选人参加了 2019 年 5 月 26 日的选举；但是他虽然当选，但是由于他打算通过远程方式就职，所以他无法就职。缔约国强调，欧洲联盟普通法院驳回了提交人 2019 年 7 月 1 日就此提出的预防措施申请。<sup>23</sup>

7.4 关于提交人被暂停议员职务一事，缔约国指出，2019 年 1 月 15 日，宪法法院受理了他就下令暂停其职务的法令提出的宪法权利保护申请。缔约国还说，2019 年 3 月 12 日，宪法法院驳回了提交人关于预防措施的请求，并指出，对该决定的上诉正在等待裁决。

<sup>17</sup> 鉴于这些意见中的结论，为简明扼要，提交人关于(b)和(c)点的论点以及缔约国的意见的篇幅已大大缩短。

<sup>18</sup> 宪法法院，第 19/2019 号判决。

<sup>19</sup> 同上，第 45/2019 号判决。

<sup>20</sup> Forcadell i Lluís 等人诉西班牙，第 75147/17 号申请。

<sup>21</sup> 同上，第 29、30、37、38 和 44-46 段。

<sup>22</sup> 例如，缔约国提及最高法院 2019 年 7 月 10 日第 20907/2017 号司法命令，其中最高法院刑事庭驳回了提交人对 2018 年 7 月 9 日起诉书的上诉(见第 6.3 段)。

<sup>23</sup> 案件 T-388/19 R。

### 不可受理理由

7.5 关于提交人的缺席任命，缔约国称，宪法法院于 2019 年 2 月 12 日就此事的案情实质作出决定，这一事实表明提交人在提交来文时没有用尽国内补救办法。缔约国称，来文滥用了提交权，因为要求候选人亲自出席议会关于主席职位的辩论是极为基本的要求。关于扩大申诉范围，缔约国称，鉴于宪法法院尚未就此作出裁决，提交人在就中止其议员资格提出宪法权利保护申请方面没有用尽国内补救办法。缔约国还说，提交人扩大申诉范围是滥用提交权，因为这在程序上偏离了向委员会初次提交申诉的目的，因此不可受理<sup>24</sup> (见附件一，第 7.5 和 7.6 段)。

### 缔约国关于停止审议的请求

8. 缔约国在 2020 年 1 月 8 日提交的材料中称，提交人于 2020 年 1 月 7 日辞去加泰罗尼亚议会议员的职务，因为这一身份与他最近获得的欧洲议会议员身份不符。有鉴于此，缔约国声称来文已无实际意义，并请委员会根据议事规则第 104 条停止审议。

### 提交人对缔约国请求停止审议的评论

9. 提交人在 2020 年 1 月 26 日对缔约国要求停止审议的评论中声称，只有在他作为违反《公约》行为受害者的地位不复存在的情况下，来文才失去实际意义，而他仍然是违反行为的受害者(见附件一，第 9 段)。

### 缔约国关于实质问题的意见

10. 缔约国在 2020 年 6 月 24 日关于实质问题的意见中指出，提交人的来文涉及两项具体诉讼：(a) 阻止他从国外竞选加泰罗尼亚自治区主席；(b) 暂停他作为加泰罗尼亚议会议员的职务。缔约国在深入研究每一项诉讼之前，称提交人的政治权利没有被中止；他现在和过去都是在他自愿置身于的个人情况所产生的限制范围内行使这些权利。缔约国强调，尽管提交人是一名逃犯，而且藐视法庭，但他仍被允许参加加泰罗尼亚议会和欧洲议会的竞选，并当选为这两个议会的议员。此外，在他不在缔约国的情况下，提交人能够通过代理人履行其作为加泰罗尼亚议会议员的职责，直到他终止代理安排，后来辞去加泰罗尼亚议会议员一职，成为欧洲议会议员。缔约国说，提交人继续为加泰罗尼亚独立开展活动，并为此进行辩护。缔约国还说，对《公约》第二十五条所规定权利的限制必须依法、客观、合理、相称(见附件一，第 10.2-10.10 段)。<sup>25</sup>

### 提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

11. 提交人在 2021 年 1 月 29 日的评论中确认，他的来文涉及阻止他竞选加泰罗尼亚自治区主席和暂停他作为加泰罗尼亚议会代表的资格。提交人认为，以要求亲自出席授职会议的方式来阻止他参选，不是依据法律确立的一项措施，没有合法利益，而且是不相称的，违反了《公约》第二十五条(与第十四条第二款、第

<sup>24</sup> Y.B. 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/110/D/1983/2010)，第 9.5 段；Jazairi 诉加拿大(CCPR/C/82/D/958/2000)，第 7.2 段。

<sup>25</sup> 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 4 和 16 段；Arias Leiva 诉哥伦比亚(CCPR/C/123/D/2537/2015)，第 11.6 段；欧洲人权法院，Vallianatos 等人诉希腊，第 29381/09 和 32684/09 号申请，2013 年 11 月 7 日，第 76 段。

十九条和第二十二条一并解读)。提交人还指出, 暂停他作为加泰罗尼亚议会议员的职务不是依据法律确立的措施, 没有合法利益, 而且是不相称的, 违反了《公约》第二十五条(与第十四条第二款一并解读)(见附件一, 第 11.2-11.8 段)。

### 缔约国的第二次答辩

12. 缔约国在 2021 年 7 月 9 日的补充意见中, 就提交人亲自出席授职会议和暂停其议员职务的问题提出了进一步的论点(见附件一, 第 12.1-12.5 段)。

### 提交人对缔约国补充意见的评论

13. 提交人在 2021 年 12 月 27 日对缔约国第二次答辩的评论中, 纳入了在提交先前评论后出现的新事实。他解释说, 宪法法院于 2021 年 10 月 7 日决定驳回他就最高法院 2019 年 7 月 10 日驳回他对 2018 年 7 月 9 日暂停令的上诉的决定提出的宪法权利保护申请(见附件一, 第 11.5 段)。<sup>26</sup> 他还说, 2021 年 6 月 21 日, 欧洲委员会会议通过了一项决议, 谴责监禁九名支持独立的领导人, 并要求西班牙当局考虑赦免或释放他们, 并撤回对在国外并因相同指控而被通缉的领导人的引渡请求。<sup>27</sup> 提交人称, 在国际压力下, 缔约国政府于 2021 年 6 月 22 日决定释放被定罪的领导人。然而, 他强调, 缔约国首相确认打算继续以同样的罪名起诉提交人, 并要求将其引渡。关于他亲自出席授职会议以及被中止议员资格的问题, 他提出了补充意见(见附件一, 第 13.1 和 13.2 段)。

### 缔约国的补充意见

14. 缔约国在 2021 年 3 月 14 日的补充意见中指出, 在提交人提到的决议中, 欧洲委员会会议指出, 它“承认西班牙是一个有生命力的民主国家, 拥有自由公开辩论的文化, 仅仅表达赞成独立的观点不能作为刑事起诉的理由”, 公投是违宪的。<sup>28</sup> 缔约国还说, 议会的理由是, 关于叛乱和煽动叛乱的法律应当修订, 而这些法律不适用于以违宪方式组织关于自决的公民投票等情况。缔约国就提交人亲自出席授职会议和他被暂停议员职务的问题提出了进一步的意见(见附件一, 第 14.1 和 14.2 段)。

### 委员会需处理的问题和议事情况

#### 审议可否受理

15.1 在审议来文所载的任何请求之前, 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。

15.2 根据《任择议定书》第五条第二款(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审查之中。委员会注意到缔约国对上述条款的保留意见, 这使委员会无法在同一事项已经在由另一国际调查或解决程序审查的情况

<sup>26</sup> 宪法法院, 第 171/2021 号判决。

<sup>27</sup> 见 <https://assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-JUR-2022-15-EN.pdf>, 第 10.3.2 段。

<sup>28</sup> 同上, 缔约国提供的译文。

下受理案件。委员会还注意到，同一事项未在另一国际调查或解决程序下得到审查。

15.3 委员会注意到，缔约国称，提交人扩大申诉范围是滥用提交权，因为这在程序上偏离了初次提交的目的(见附件一，第 7.6 段)。然而，委员会回顾其判例，根据判例，在要求缔约国就来文可否受理和实质问题发表意见之前，所有申诉必须由提交人在首次提交的来文中提出，除非提交人能够说明不能同时提出所有申诉的理由。<sup>29</sup> 这就意味着，在个人来文中提出的新申诉若不被视为滥用提交权：(a) 新申诉不可能在程序的适当阶段提出；(b) 必须让缔约国有机会就新申诉可否受理和实质问题提出意见。关于第一点，委员会注意到，这可能发生在新的事实或提交人提交个人来文之前的事实上，尽管提交人尽了一切应有的努力，但他不可能知道或过去不知道。至于新申诉必须与初次来文有关的问题，委员会指出，这种关系应该是合理的，必须由委员会根据程序简约的要求加以评估。

15.4 在本案中，委员会注意到，提交人的来文是根据他提交初次个人来文之后出现的事实扩大申诉范围的，提交人扩大申诉范围是因为他认为现有的国内补救办法无效(见附件一，第 6.5、6.6 和 14 段)。委员会也注意到，缔约国曾有机会就新申诉可否受理和实质问题提出意见。委员会还注意到，提交人的新申诉与最初的事实和申诉有合理的联系，根据程序简约原则，没有理由将其视为新的个人来文而分别予以审议。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条并不妨碍审议提交人扩大范围的来文。然而，委员会注意到，提交人在对缔约国关于实质问题的意见的评论中首次提出了根据《公约》第十四条第二款提出的指控(见附件一，第 11.3 和 11.6 段)。由于提交人没有解释为什么他不能在初次来文或提交扩大申诉范围的来文时根据第十四条第二款提出这些指控，委员会认为，这些指控是滥用提交权，并认为根据《任择议定书》第三条这些指控不可受理。

15.5 委员会注意到，提交人的来文涉及两点：(1) 阻止他竞选主席；(2) 停止他担任加泰罗尼亚议会议员的职务(见附件一，第 10.1 和 11.1 段)。委员会注意到，缔约国称，提交人关于他根据《公约》第十九、二十一和二十二条享有的权利的指控没有充分依据，因为没有任何国家当局不允许提交人或支持独立的党派主张进行宪法改革，以允许加泰罗尼亚独立(见附件一，第 4.9 段)。委员会注意到，提交人称，他的来文不涉及他主张宪法改革的权利；而事关他的政治权利(被选举权、表达自由、结社和集会自由权)受到侵犯，行使这些权利使他能够倡导和领导一场寻求宪法改革的公共运动(见附件一，第 5.6 段)。然而，委员会认为，提交人根据第十九条、第二十一条和第二十二条提出的一般性申诉，在作为其来文的基础的两项具体诉讼中都没有充分的依据，因此根据《任择议定书》第二条认定这些申诉不可受理。

15.6 委员会注意到，缔约国称，提交人于 2020 年 1 月 7 日辞去加泰罗尼亚议会议员职务时，来文已无实际意义(见附件一，第 8 段)。委员会注意到，提交人称，他仍然是受害者，缔约国没有按照委员会的判例对指称的侵权行为提供赔偿(见附件一，第 9 段)。委员会回顾其判例，根据判例，提交人在所称伤害得到追

<sup>29</sup> D.Č. 诉立陶宛案(CCPR/C/134/D/3327/2019)，第 8.4 段；S.R. 诉立陶宛(CCPR/C/132/D/3313/2019)，第 8.8 段；Jazairi 诉加拿大，第 7.2 段。

溯性补救之前仍然是受害者。<sup>30</sup> 因此，委员会认为，提交人的来文并非无实际意义，委员会审议来文实质问题没有障碍。

15.7 委员会还注意到，缔约国称，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文应不予受理，因为提交人的两项申诉(见第 15.5 段)均是在宪法法院对保护宪法权利请愿以及最高法院对其他上诉作出裁决之前过早提出的(见附件一，第 4.7、4.8、7.5 和 7.6 段)。然而，委员会回顾其长期以来的判例，根据判例，在审议申诉时，国内补救办法是否已经用尽的问题是根据审查来文的时间来确定的。<sup>31</sup> 委员会回顾说，程序简约是一个关键问题，因为来文在提交后用尽了国内补救办法，如果因此被宣布不可受理，可以立即重新提交委员会。<sup>32</sup> 委员会注意到，在本案中，双方提交了补充资料和指称，并已将其转交另一方，请其发表意见和评论，使双方有机会对每一项新的事实和相应的指称提出质疑。<sup>33</sup>

15.8 委员会还注意到，缔约国称，提交人对国内补救办法的有效性的怀疑并不能免除他用尽国内补救办法的责任，他应克尽职责利用国内补救办法(见第 4.8 段)。关于第一项申诉，委员会注意到，提交人称，他已采取一切可能的法律步骤，以防止所指称的侵权行为造成不可弥补的伤害(见附件一，第 2.8 和 5.1 段)，包括要求宪法法院采取预防措施，并向最高法院提出各种申请和上诉，以便出席授职会议。所有申请都被驳回。关于第二项申诉，委员会注意到，提交人向宪法法院提出了保护宪法权利申请，同时要求采取预防措施，他在申请中要求终止叛乱罪诉讼，并解除停止他的议员职务的决定；对这些请愿的裁决于 2019 年 2 月、2020 年 1 月和 2021 年 10 月作出(见附件一，第 6.6、11.5 和 13.1 段)。委员会注意到，提交人称，与两项申诉有关的未决补救办法未能有效防止他所称的不可弥补的伤害(见附件一，第 3.5、5.1、6.14 和 11.5 段)。委员会认为，这些论点已有充分依据，可以登记个人来文，并允许扩大申诉范围。委员会注意到，提交人称，目前对指称的侵权行为没有其他国内补救办法，缔约国没有借机会利用用尽国内补救办法的规则，通过本国的司法系统对侵权行为进行补救(见附件一，第 5.4、11.2 和 13.1 段)。委员会注意到，缔约国没有提到提交人在现阶段应用尽的任何其他有效、合理的补救办法。<sup>34</sup> 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍受理本来文。

15.9 委员会认为，提交人关于阻止他竞选加泰罗尼亚自治区政府主席和暂停他在加泰罗尼亚议会议员职务的申诉，就可否受理而言，依据充分。由于不存在妨

<sup>30</sup> Lula da Silva 诉巴西(CCPR/C/134/D/2841/2016(最后程序))，第 7.6 段；Toussaint 诉加拿大(CCPR/C/123/D/2348/2014)，第 10.5 段。

<sup>31</sup> 除其他案件外，见 Al-Gertani 诉波斯尼亚和黑塞哥维那(CCPR/C/109/D/1955/2010)，第 9.3 段；Singh 诉法国(CCPR/C/102/D/1876/2009)，第 7.3 段；Lemercier 等人诉法国(CCPR/C/86/D/1228/2003)，第 6.4 段；Baroy 诉菲律宾(CCPR/C/79/D/1045/2002)，第 8.3 段；Bakhtiyari 等人诉澳大利亚(CCPR/C/79/D/1069/2002)，第 8.2 段。

<sup>32</sup> Bakhtiyari 等人诉澳大利亚，第 8.2 段。

<sup>33</sup> Junqueras i Vies 等人诉西班牙(CCPR/C/135/D/3297/2019)，第 7.4 段；Lula da Silva 诉巴西，第 7.4 段。

<sup>34</sup> Lula da Silva 诉巴西，第 7.5 段；Katashynskiy 诉乌克兰(CCPR/C/123/D/2250/2013)，第 6.3 段。另比照参见 Randolph 诉多哥(CCPR/C/79/D/910/2000)，第 8.5 段；C.F. 等人诉加拿大(CCPR/C/24/D/113/1981)，第 6.2 段；Muhonen 诉芬兰(CCPR/C/24/D/89/1981)，第 6.1 段；Millán Sequeira 诉乌拉圭，第 6/1977 号来文，第 9(b)段。

碍受理的其他障碍，委员会根据《公约》第二十五条宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

#### 审议实质问题

16.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

16.2 委员会注意到，提交人指控说，阻止他竞选自治区政府主席的行为侵犯了他根据《公约》第二十五条享有的权利，因为：(a) 这样做没有法律依据；(b) 缺乏合法利益；(c) 不成比例(见附件一，第 3.4 和 11.3 段)。委员会还注意到，提交人指称，在对他的刑事诉讼期间，他被暂停加泰罗尼亚议会议员的职务，这也侵犯了他根据《公约》第二十五条享有的权利，因为在作出裁决之前暂停职务：(a) 没有依据法律确立的合理客观理由；(b) 是任意的，因为没有考虑到提交人的个人情况；(c) 没有正当程序和公正性保障(见附件一，第 6.7 段)。

16.3 委员会说，《公约》第二十五条是民主政府的核心。<sup>35</sup> 委员会回顾说，该条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举权和被选举权以及参加公务的权利。无论一个国家采用何种形式的宪法或政府，公民行使这些权利不得被中止或排除，除非根据客观合理的法律规定的理由，并纳入公平的程序。<sup>36</sup> 委员会注意到，为了使对这些权利的限制被视为依法确立，所涉法律必须是可预测的，这意味着法律的制定必须足够精确，使个人能够根据法律规范自己的行为，而且它不得赋予负责执行法律的人不受约束或全面的酌处权。<sup>37</sup> 委员会还回顾说，如果对一项罪行的定罪是暂停选举权或被选举权的依据，这种限制必须与罪行和刑罚相称。<sup>38</sup> 委员会还回顾说，如果这一定罪明显是任意的，或构成明显的错误或执法不公，或导致定罪的司法程序以其他方式侵犯了公正审判权，就可能意味着对第二十五条规定的权利的限制是任意的。<sup>39</sup> 委员会注意到，在对一项罪行作出判决之前而不是之后限制这些权利时，必须更严格地适用第二十五条规定的保障。<sup>40</sup>

16.4 然后，委员会必须确定，引起提交人申诉的事实是否表明，按照上段所述的条件，他根据《公约》第二十五条享有的权利受到侵犯。

<sup>35</sup> 第 25 号一般性意见(1996 年)，第 1 段。

<sup>36</sup> 同上，第 3、4 和 16；Paksas 诉立陶宛，第 8.3 段。

<sup>37</sup> 在这方面，在《公约》第二十五条的框架内，委员会指出，法律必须明确规定标准(Maldonado Iporre 诉玻利维亚多民族国(CCPR/C/122/D/2629/2015)，第 11.5 段；Delgado Burgoa 诉玻利维亚多民族国(CCPR/C/122/D/2628/2015)，第 11.5 段。另见 E/CN.4/1985/4，附件，第 1 页脚注和第 17 段。关于其他权利，另见人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 39 段；第 34 号一般性意见(2011 年)，第 25 段；第 35 号一般性意见(2014 年)，第 22 段。

<sup>38</sup> 第 25 号一般性意见(1996 年)，第 14 段；Dissanayake 诉斯里兰卡(CCPR/C/93/D/1373/2005)，第 8.5 段。

<sup>39</sup> Arias Leiva 诉哥伦比亚(CCPR/C/123/D/2537/2015)，第 11.6 段；Nasheed 诉马尔代夫(CCPR/C/122/D/2270/2013 和 CCPR/C/122/D/2851/2016)，第 8.6 段。

<sup>40</sup> Junqueras i Vies 诉西班牙，第 8.3 段。有些权利，如选举权，如果相关人士被剥夺自由但未被定罪，则不得受到限制。见第 25 号一般性意见(1996 年)，第 14 段。

### 阻止提交人竞选加泰罗尼亚主席

16.5 委员会注意到，提交人说，缔约国以要求他亲自出席授职会议的方式阻止他作为候选人参选：(a) 正如缔约国所承认，这项措施不是依据法律确立的(见附件一，第 11.3 段)；(b) 授职并非基本要求；各议会系统都没有这一要求，而且新型冠状病毒病(COVID-19)疫情导致一系列程序远程进行(见附件一，第 11.3 段)；(c) 缔约国的真正目的是阻止提交人或任何参与 2017 年 9 月和 10 月事件的人当选(见附件一，第 11.4 段)。委员会还注意到，提交人说，他如果返回缔约国，将不可避免受到审前拘留，而防止他的权利受到侵犯的唯一办法是留在国外(见附件一，第 5.5 段)。

16.6 委员会注意到，缔约国称，关于亲自出席授职会议的要求：(a) 这一要求虽无明文规定，但这一程序在议会制度中是必不可少的(见附件一，第 10.3 和 10.4 段)；(b) 这一要求是客观、合理、相称的，因为正如宪法法院所述，其目标是保护议会各团体进行辩论和审查的权利(见附件一，第 10.4 和 10.5 段)。委员会还注意到，缔约国称，提交人尽管是一名逃犯，而且藐视法庭，但仍能够参加加泰罗尼亚议会和欧洲议会的选举(见附件一，第 10.1 段)，允许一名逃犯候选人参加授职会议不能被视为违反《公约》第二十五条(见附件一，第 10.5 段)。

16.7 在本案中，委员会注意到，行使《公约》第二十五条规定的某些权利的条件有可能满足法律规定的要求，包括被认为是未明言述及的条件，只要该条件是可预测的，不是任意强加的(见第 16.3 段)。委员会注意到，尽管由于冠状病毒病大流行，对实际出席审议机构会议甚至出庭的要求有了某些例外，但这并不意味着实际出席对具体行为来说是不必要的，也不意味着有权免除这一要求。同样，委员会注意到，虽然一个人可能认为保护某些权利的唯一办法是留在缔约国境外，这并不意味着有权行使某些政治权利，或有权为行使这些权利而返回(即使这可能成为拒绝引渡或驱逐该人的理由)，如果考虑到要求实际出席的目的是保护其他议员的政治权利，并间接保护其选民的政治权利，这一点尤其重要。委员会注意到，提交人尽管在逃避司法，但仍能从国外行使一些政治权利，包括参加加泰罗尼亚议会选举的权利，而且在被停职之前，他通过代理人拥有并行使了议会投票权(见附件一，第 10.1 段)。因此，委员会认为，《公约》第二十五条不能被理解为自动保障提交人在逃避司法和藐视法庭的情况下缺席当选主席的权利。委员会认定，本案中的事实并不表明存在违反《公约》第二十五条的情况。

### 暂停提交人加泰罗尼亚议会议员职务

16.8 关于提交人的第二项申诉，委员会注意到，他声称，停职不是依据法律的，因为《刑法》第 472 条所述的叛乱罪仅限于发动暴力和公开起义的人，暴力标准也载于《刑事诉讼法》第 384 条之二，他的行为不能被理解为这一标准所描述的行为(见附件一，第 6.4 和 6.8 段)。委员会注意到，缔约国称，《刑事诉讼法》第 384 条之二符合《公约》，因为其中规定的停职措施是合理、客观、相称的，而且是在刑事诉讼已经进入后期阶段时采取的(见附件一，第 10.6 和 10.7 段)。委员会注意到，当事双方对《刑事诉讼法》上述条款要求提出叛乱指控这一事实没有异议(见附件一，第 10.8 和 11.6 段)。因此，委员会认为，在评估判决前停职的合法性时，应考虑到国内法院适用《刑法》第 472 条所述的叛乱罪的方式，这种方式导致自动适用《刑事诉讼法》第 384 条之二。委员会注意到，这两

项规定之间的关系以及对叛乱罪的审判对提交人和其他同案被告的政治权利的影响已在国内法院提出，包括在起诉之前提出。<sup>41</sup>

16.9 关于《刑法》第 472 条，委员会注意到，缔约国称，调查法官对事实的评估不是任意的，因此不构成执法不公(见附件一，第 12.5 段)。委员会回顾其既定判例，根据判例，通常应由缔约国法院审查事实和证据或国内法的适用和解释，<sup>42</sup>除非这些行为具有任意性或构成明显错误或执法不公。<sup>43</sup>然而，委员会认为，在本案中，并没有要求委员会确定国内法院对国内法的解释或对事实和证据的评估是否适当。尽管如此，委员会应确定国内法院最初适用《刑法》第 472 条以及随后适用《刑事诉讼法》第 384 条之二是否符合第 16.3 段所述《公约》第二十五条的要求。

16.10 在本案中，委员会注意到，调查法官指控提交人犯有叛乱罪，理由是他煽动民众抗议，以对国家施加压力，而且他甚至承认可能发生暴力对抗，<sup>44</sup>包括 2017 年 9 月 20 日和 10 月 1 日发生的骚乱和暴力行为(见附件一，第 6.8 段)。<sup>45</sup>在这方面，委员会注意到，提交人称，如果动员公众对国家施加压力以实现宪法改革是中止政治任务的充分理由，政府就可以完全无视《公约》第二十五条规定的保障(见附件一，第 6.11 段)。委员会注意到，提交人称，一些国家和国际机构已提请注意提交人和加泰罗尼亚其他政治和社会领导人所采取行动的和平性质，他们因叛乱罪被起诉(见附件一，第 6.9 和 11.6 段)。委员会注意到，缔约国的国内法院最终判定提交人犯有煽动罪，而不是叛乱罪，因为没有实施暴力行为，而这是适用《刑法》第 472 条所要求的(见附件一，第 10.10、11.6 和 12.4 段)。委员会回顾说，《公约》第二十五条保障的权利与表达自由、集会和结社自由的权利密切相关。<sup>46</sup>委员会没有评估当时是否有足够的证据证明提交人实施了暴力行为，即在调查机构决定指控时用来解释实体刑法的意义上的暴力行为，但委员会注意到提交人敦促公众严格保持和平(见附件一，第 6.8 段)。委员会还回顾说，“有一种推定倾向于认为集会和平的”，“一些参与者的孤立暴力行为不应归咎于其他人、组织者或集会本身”。<sup>47</sup>

16.11 关于《刑事诉讼法》第 384 条之二，委员会注意到，缔约国称，关于暂停公职的法律符合普遍性标准和区域标准，因为这一法律符合加强公民责任和尊重法治的需要，并确保民主制度的适当运作和维护(见附件一，第 12.3 段)。委员会认为，缔约国追求这些目标是正当的。委员会注意到，提交人说，议员只有在最

<sup>41</sup> 最高法院，刑事庭，特别案件编号 20907/2017，2018 年 6 月 26 日，第 17-21 页。

<sup>42</sup> 第 32 号一般性意见(2007 年)，第 26 段。

<sup>43</sup> Riedl-Riedenstein 等人诉德国(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.3 段；Schedko 诉白俄罗斯(CCPR/C/77/D/886/1999)，第 9.3 段；Arenz 等人诉德国(CCPR/C/80/D/1138/2002)，第 8.6 段；F.B.L. 诉哥斯达黎加(CCPR/C/109/D/1612/2007)，第 4.2 段。

<sup>44</sup> 最高法院，刑事庭，特别案件编号 20907/2017，2018 年 6 月 26 日，第 26 页。

<sup>45</sup> 同上，第 25 页。

<sup>46</sup> 第 25 号一般性意见(1996 年)，第 25 和 26 段。

<sup>47</sup> 第 37(2020)号一般性意见，第 17 段。根据该一般性意见第 18 段，“在回答集会是否和平的问题时，必须提到参与者的暴力行为。当局或代表和平集会的代理人对和平集会的参加者施加暴力，并不使集会成为非和平集会。这同样适用于公众成员针对集会或反示威参与者的暴力行为”。

特殊的情况下才可在被定罪之前被停职(见附件一, 第 11.8 段)。委员会还注意到, 《刑事诉讼法》第 384 条之二规定的措施是例外的, 在进行刑事审判之前停职的规定只适用于有关人员因叛乱罪被起诉的情况。<sup>48</sup> 鉴于上述情况, 委员会回顾指出, 由于暂停公职的特殊措施是在定罪之前适用的, 因此, 原则上, 这种暂停如果要符合《公约》, 其准则需比在定罪之后适用的措施更为严格(见附件一, 第 16.3 段)。如果国内法院已经确定, 定罪前的停职是作为一个法律事项自动适用的, 在适用方式上没有任何变化的余地, 只要符合该法规定的停职措施的适用条件(见附件一, 第 11.8 和 13.2 段), 更加严格地审视此措施就更有意义。<sup>49</sup>

16.12 鉴于上述情况, 委员会认为, 缔约国没有证明国内法院适用《刑法》第 472 条以及随后适用《刑事诉讼法》第 384 条之二符合《公约》第二十五条规定的可预测性要求。同样, 在本案的情况下, 适用国内法导致当选官员在定罪前因相当于和平公共行动的被控罪行而自动停职, 不允许对该措施的相称性进行个案分析, 因此不能被视为符合合理性和客观性的要求。最后, 委员会认定, 缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十五条享有的权利, 因为以叛乱罪起诉提交人的决定在定罪之前自动导致他被暂停议员职务, 而这一决定并非基于法律规定的合理客观理由。

17. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事, 认为委员会收到的关于提交人第二项申诉的资料表明缔约国违反了《公约》第二十五条。

18. 根据《公约》第二条第三款(子)项, 缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。委员会认为, 它在本案中关于申诉实质问题的意见是对所认定侵权的充分赔偿。缔约国还有义务采取一切必要步骤, 防止今后发生类似的侵权行为。

19. 缔约国成为《任择议定书》缔约国即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况, 而且根据《公约》第二条, 缔约国也已承诺确保在其境内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利, 并承诺在确认存在违约的情况下, 即提供有效且可强制落实的补救; 在这方面, 委员会希望在 180 天内收到缔约国为落实本意见所采取的措施的信息。除此之外, 还请缔约国公布本意见, 并以缔约国的官方语言广泛传播。

<sup>48</sup> Junqueras i Vies 等人诉西班牙, 第 8.7 段。

<sup>49</sup> 宪法法院, 第 11/2020 号判决, 第 21527 页。

## Anexo I

### Relato completo de los hechos y de las alegaciones de las partes

1.1 El autor de la comunicación, de fecha 1 de marzo de 2018, es Carles Puigdemont i Casamajó, nacional del Reino de España, nacido el 29 de diciembre de 1962. Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 14(2), 19, 21, 22 y 25 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 25 de abril de 1985. El autor está representado.

1.2 El 28 de mayo de 2018, el Estado parte presentó observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación y solicitó al Comité que analice la admisibilidad de forma separada del fondo. El 18 de diciembre de 2018 el autor amplió su comunicación tras la decisión de los tribunales internos de suspenderlo de sus funciones como miembro del Parlamento de Cataluña. El autor solicitó asimismo al Comité que requiera al Estado parte la adopción de medidas cautelares consistentes en el levantamiento de su suspensión mientras su comunicación se encuentre bajo el examen del Comité. El 1 de febrero de 2019, el Comité, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, rechazó las solicitudes de ambas partes. El 12 de agosto de 2019, el Estado parte presentó una nueva solicitud para que el Comité analice la admisibilidad de forma separada del fondo de la comunicación, la cual fue rechazada por el Comité el 28 de agosto de 2019, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales.

1.3 El 8 de enero de 2020, el Estado parte solicitó al Comité el archivo de la comunicación sobre la base de que esta habría perdido su objeto luego de que el autor renunciara el día anterior a su condición de diputado del Parlamento de Cataluña para asumir como diputado al Parlamento Europeo. El 26 de enero de 2020, el autor presentó comentarios a la solicitud de archivo del Estado parte. El 31 de enero de 2020, el Comité, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, rechazó la nueva solicitud del Estado parte de archivo de la comunicación.

#### Los hechos expuestos por el autor

2.1 El autor fue el 130° Presidente de la Generalidad de Cataluña entre el 10 de enero de 2016 y el 27 de octubre de 2017. Explica que el 6 de septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó, sobre la base explícita del artículo 1 del Pacto, la Ley 19/2017 que autorizaba la celebración de un referéndum para la independencia de Cataluña. El 7 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional suspendió la ley hasta tanto se expidiera sobre su constitucionalidad. A pesar de ello, el 1 de octubre de 2017 se celebró el referéndum en el cual participó el 43% del electorado. El 92% de los votantes del referéndum votó en favor de la independencia. El autor agrega que, el día del referéndum, existió una dura intervención de los aproximadamente 6.000 agentes de fuerzas policiales enviados a Cataluña por el Gobierno del Estado parte, resultando en cerca de 900 heridos y en la detención de muchos organizadores del referéndum.

2.2 El 17 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 19/2017. El autor alega que invitó al Gobierno del Estado parte a entablar un diálogo para la resolución pacífica de la crisis constitucional, y a aceptar mediación internacional, lo que el Gobierno del Estado parte habría rechazado. El 27 de octubre de 2017, el Parlamento catalán declaró la independencia, y fue inmediatamente disuelto por el Gobierno del Estado parte, en virtud del artículo 155 de la Constitución. El Gobierno del Estado parte convocó a nuevas elecciones regionales para el 21 de diciembre de 2017.

2.3 El 30 de octubre de 2017, el Fiscal General del Estado parte abrió un proceso penal contra el autor y otros líderes independentistas por los delitos de rebelión, sedición y malversación de fondos públicos. El mismo día, el autor y otros cinco Consejeros de su

Gobierno se exiliaron en Bélgica. El 31 de octubre de 2017, la Audiencia Nacional se declaró competente para intervenir en el proceso penal contra el autor y le exigió apersonarse dos días después. El 2 de noviembre de 2017, luego de una audiencia, la Jueza de Instrucción de la Audiencia Nacional decretó la prisión preventiva contra ocho co-investigados, ex Consejeros del Gobierno<sup>1</sup>. El 3 de noviembre de 2017, la Jueza de Instrucción ordenó la búsqueda y captura del autor y de los otros ex miembros de su Gobierno que se encontraban con él en Bruselas, librando asimismo una orden europea de detención, al no haberse apersonado a la audiencia el día anterior. El 9 de noviembre de 2017, más de un centenar de juristas españoles denunciaron la “falta de medida” de la Jueza de Instrucción en dictar las órdenes de prisión preventiva, que la argumentación esgrimida para declararse competente constituía una “manipulación” (pues la competencia le correspondía a la Audiencia Provincial), y que en los hechos investigados no concurría ni el delito de rebelión ni el de sedición<sup>2</sup>.

2.4 El 24 de noviembre de 2017, el Tribunal Supremo ordenó la acumulación de las investigaciones existentes en la Audiencia Nacional y en los tribunales autonómicos y asumió la competencia sobre ellas. El 4 de diciembre de 2017, el Tribunal Supremo confirmó la prisión preventiva para dos de los ex Consejeros y otros dos activistas independentistas<sup>3</sup>, y estableció fianza para la liberación de los otros seis ex Consejeros que se encontraban en prisión preventiva<sup>4</sup>. El 5 de diciembre, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo levantó la Orden Europea de Detención en contra del autor<sup>5</sup>.

2.5 El 21 de diciembre de 2017, el autor fue reelecto al Parlamento de Cataluña y los partidos independentistas mantuvieron, en combinación, su mayoría parlamentaria simple. El 12 de enero de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo denegó a los tres coimputados que se encontraban en prisión preventiva, y que también habían sido reelectos en las elecciones de diciembre de 2017, la asistencia a la sesión de apertura del Parlamento, permitiendo que puedan votar en las sesiones parlamentarias por delegación.

2.6 El 17 de enero de 2018, el Parlamento de Cataluña sesionó por primera vez luego de su disolución en octubre de 2017. El 23 de enero de 2018, el Presidente del Parlamento de Cataluña propuso al autor, luego de consultar a los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria, como candidato a la Presidencia de la Generalidad<sup>6</sup>. El 25 de enero de 2018, el Presidente del Parlamento emitió una resolución convocando a sesión plenaria para el debate del programa y elección del autor el 30 de enero de 2018<sup>7</sup>. El mismo día, el Gobierno del Estado parte anunció que impugnaría la propuesta del Presidente del Parlamento de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, exigiendo su suspensión en virtud del artículo 161.2 de la Constitución. El Gobierno alegó que el autor no se encontraba en condiciones de asistir a la sesión parlamentaria en tanto, incluso si reingresara al territorio del Estado parte, debería ser puesto a disposición de la justicia en virtud de la orden de detención en su contra. El mismo día, el Consejo de Estado emitió un dictamen en contra de la impugnación, entendiendo que la propuesta no podía considerarse contraria al orden constitucional con base en la hipótesis de si el autor podría o no asistir a la sesión. A pesar del dictamen del Consejo, el Gobierno del Estado parte presentó, el 26 de enero de 2018, la impugnación de la propuesta ante el Tribunal Constitucional. El mismo día, el autor solicitó al Tribunal Supremo y al Tribunal Constitucional la desestimación de la impugnación alegando violaciones a su derecho de participación política y a los derechos políticos de todos los miembros del Parlamento, respectivamente.

2.7 El 27 de enero de 2018, el Tribunal Constitucional decidió de forma unánime posponer por diez días la audiencia para resolver si admitir a trámite o no la impugnación solicitada, para que ambas partes puedan enviar alegaciones. La Corte decidió adoptar

<sup>1</sup> Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turul i Negre, Raúl Romeva i Rueda, Josep Rull i Andreu, Dolors Bassa i Coll, Meritxell Borràs i Solé, Joaquim Forn i Chiariello y Carles Mundó i Blanch.

<sup>2</sup> “Legalidad penal y proceso independentista”, eldiario.es, 09/11/2017.

<sup>3</sup> Sres. Junqueras y Forn, y Jordi Sánchez i Picanyol y Jordi Cuixart i Navarro, respectivamente.

<sup>4</sup> Sres. Turul, Romeva, Rull y Mundó, y Sras. Bassa y Borràs.

<sup>5</sup> La orden nacional de detención se mantuvo vigente.

<sup>6</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 3, 23/01/2018.

<sup>7</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 6, 26/01/2018.

medidas cautelares consistentes en la suspensión de cualquier sesión de investidura del Parlamento de Cataluña que no sea presencial a menos que el autor pueda asistir personalmente con una autorización judicial previa, aclarando que la asistencia personal del autor no podría ser sustituida por delegación ni por una asistencia telemática. El autor alega que esta medida tuvo el efecto de paralizar efectivamente al Parlamento de Cataluña, permitiendo que el Gobierno del Estado parte continúe ejerciendo el gobierno de la Generalidad.

2.8 El 29 de enero de 2018, el autor solicitó al Tribunal Constitucional, junto con otros miembros de su grupo parlamentario, la suspensión de la medida cautelar que exigía su presencia en la sesión parlamentaria de investidura. Alegaron que la medida cautelar restringía severamente sus derechos políticos. La solicitud fue rechazada por el Tribunal Constitucional el 30 de enero de 2018. El autor solicitó al Tribunal Supremo autorización para asistir a la sesión de investidura, pero el Tribunal rechazó la solicitud el 31 de enero de 2018 argumentando que no consideraría ninguna solicitud del autor hasta tanto no se apersone ante la justicia, lo que reiteró el 9 y 27 de febrero de 2018, luego de que el autor consulte qué recursos cabían contra esa decisión. El autor explica que, hacia finales de febrero, el Tribunal Constitucional no se había expedido sobre si admitir a trámite o no la impugnación del Gobierno del Estado parte a la resolución que propuso al autor como candidato a la Presidencia de la Generalidad. El autor alega que la demora del Tribunal Constitucional causó un daño irreparable al restringir gravemente su derecho a ser elegido. Agrega que debido a esta serie de acciones acumulativas y concertadas de todos los poderes del Estado parte ha sido forzado a dar un paso al costado para que el Presidente del Parlamento de Cataluña pueda proponer otro candidato a la Presidencia de la Generalidad. Sostiene que ello se debe a que debió elegir entre a) retornar al Estado parte donde inevitablemente se lo sometería a una detención arbitraria prohibiéndole acceder a la sesión; b) permanecer como candidato nominado a la Presidencia de la Generalidad en el exilio sin que el Parlamento pueda proceder a su elección y permitiendo así la continuación del gobierno directo desde Madrid; o c) dar un paso al costado para que un candidato alternativo sea nominado e investido como Presidente de la Generalidad.

### **La denuncia**

3.1 El autor sostiene que las acciones del Estado parte buscaron suprimir el ejercicio de su derecho a la libre expresión política, en violación del Artículo 19 del Pacto. Sostiene que de dicha norma incluye la protección del derecho a impartir ideas e información que sean impopulares con el Gobierno o con la opinión de la mayoría. Alega que en tanto la expresión no constituya una incitación a la violencia, nunca puede ser un crimen abogar por un cambio al orden constitucional o por la independencia. Agrega que resaltó siempre y de forma consistente la necesidad de que la protesta no sea violenta y llamó a los partidarios de la independencia a expresarse de forma pacífica.

3.2 El autor alega también que las medidas adoptadas por los tres poderes del Estado parte constituyen una violación sistemática y cumulativa de sus derechos bajo el Artículo 21 y 22 del Pacto, que garantizan el derecho a la libertad de asociación política y el derecho de reunión y protesta pacífica. Sostiene que el Estado parte tiene la obligación de respetar y proteger el derecho a unirse a coaliciones de partidos políticos que aboguen por la independencia de Cataluña. Agrega que el Estado parte tiene la obligación de no suprimir protestas pacíficas en apoyo de la causa por la independencia.

3.3 El autor sostiene que el Estado parte ha violado sus derechos bajo el Artículo 25 del Pacto, el cual garantiza el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, incluyendo el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas. Sostiene que el Estado parte debe asegurar que las elecciones expresen “la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>8</sup>. Destaca que el Estado parte tiene la obligación de no imponer restricciones irrazonables al ejercicio de este derecho.

3.4 El autor alega que cuando el Estado parte interfiere con el ejercicio de alguno de estos derechos políticos debe hacerlo solo si la interferencia está prevista por ley, es proporcional

<sup>8</sup> Observación general núm. 25, párr. 19.

a un interés legítimo y que sean necesarias en una sociedad democrática. En primer lugar, alega que la interferencia del Estado parte en el ejercicio de sus derechos políticos no puede considerarse prevista por ley, en tanto no fueron consistentes con la ley interna o, como mínimo, carecieron de precedentes. Agrega que nunca fue condenado por un delito ni despojado de sus derechos políticos por un tribunal. En segundo lugar, el autor alega que la interferencia no fue proporcional a un interés legítimo, en tanto no puede justificar que sus acciones hayan sido tomadas para proteger la seguridad nacional. En tercer lugar, sostiene que el Estado parte no puede probar que sus acciones hayan sido verdaderamente necesarias en una sociedad democrática.

3.5 El autor alega que su descripción de los hechos demuestra que ha agotado los recursos internos disponibles en tanto sus solicitudes ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo que podrías haberle otorgado un remedio efectivo han sido rechazadas, sin que existan otras apelaciones disponibles. Agrega que no está obligado a esperar la resolución de fondo del Tribunal Constitucional en tanto la decisión será injustificadamente prolongada, y su resultado es inevitable. Sostiene que para el momento en que se tome una decisión sobre el fondo, el ciclo electoral parlamentario habrá avanzado de forma tal que se habrán tornado irrelevantes los resultados de las elecciones democráticas. Alega que, sin una oportuna intervención del Comité, su derecho a presentarse a la elección como Presidente de la Generalidad será entera e irreparablemente extinguido.

3.6 El autor solicita al Comité que dictamine que el Estado parte ha violado los derechos alegados y que requiera al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para poner fin a las violaciones alegadas.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

#### *Hechos posteriores a la presentación de la comunicación*

4.1 En sus observaciones sobre la admisibilidad, de 28 de mayo de 2018, el Estado parte agrega una serie de hechos posteriores a la presentación de la comunicación. Explica que el 1 de marzo de 2018, mismo día de la presentación de la comunicación individual, el autor anunció su renuncia provisional a su candidatura como Presidente de la Generalidad y propuso como candidato al Sr. Jordi Sánchez. El 9 de marzo de 2018, el Juez Instructor del Tribunal Supremo negó al Sr. Sánchez el cese de su prisión preventiva, y negó también otorgarle permiso extraordinario para poder acudir a la sesión de investidura prevista para el día 12 de marzo de 2018. El 20 de marzo de 2018, el Sr. Sánchez renunció a ser candidato a la Presidencia de la Generalidad.

4.2 El 21 de marzo de 2018, el Presidente del Parlamento de Cataluña designó como nuevo candidato al Sr. Jordi Turull, quien se sometió el 22 de marzo de 2018 a una primera votación en sesión de investidura, la cual perdió. El mismo 22 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción dictó auto de procesamiento contra los líderes independentistas coimputados, incluidos el autor y el Sr. Turull, por los delitos de rebelión, malversación y desobediencia. El 23 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo ordenó nuevamente la prisión preventiva del Sr. Turull. Dada la incompatibilidad de esta medida con la presencia física del Sr. Turull en una segunda votación de investidura, su candidatura quedó sin efecto.

4.3 El 5 de abril de 2018, el Tribunal Superior de Schleswig-Holstein, Alemania, que debió decidir sobre la orden europea de detención en contra del autor reconoció que la violencia que tuvo lugar el día del referéndum podría atribuirse al autor en tanto iniciador y promotor del referéndum<sup>9</sup>. Destaca que, para el tribunal alemán, no hay pruebas sustanciales de que los actos delictivos alegados por el Estado parte busquen detener al autor por razones políticas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Aunque entendió que no lograría el nivel cualificado de violencia requerido por el tipo penal bajo el derecho penal alemán, que exigiría el ejercicio de tal presión sobre el gobierno para que se vea obligado a rendirse a las demandas de los perpetradores de la violencia.

<sup>10</sup> *Oberlandesgericht Schleswig*, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), 05/04/2018, pp. 11-12 y 15, traducción al español suministrada por el Estado parte.

4.4 El 9 de abril de 2018, luego de que el Comité solicitara al Estado parte la adopción de todas las medidas necesarias para el ejercicio de los derechos políticos del Sr. Sánchez (quien había presentado otra comunicación individual en su nombre)<sup>11</sup>, el Presidente del Parlamento propuso por segunda vez al Sr. Sánchez como candidato a la Presidencia de la Generalidad. Fijó sesión para su votación de investidura el 13 de abril de 2018. El 12 de abril de 2018, el Juez Instructor del Tribunal Supremo desestimó la nueva solicitud del Sr. Sánchez de libertad o permiso para asistir a la sesión.

4.5 El 26 de abril de 2018, el Tribunal Constitucional admitió a trámite la impugnación de la designación del autor como candidato, la cual se encuentra pendiente de resolución<sup>12</sup>. El 4 de mayo de 2018, el Parlamento de Cataluña aprobó una reforma a la Ley de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña 13/2008 con el objeto de investir de forma no presencial al autor<sup>13</sup>. El Estado parte explica que su Gobierno impugnó la ley, la cual fue suspendida por el Tribunal Constitucional el 9 de mayo de 2018. El mismo día, el Juez Instructor del Tribunal Supremo desestimó el recurso de reforma planteado por el autor contra su auto de procesamiento. El 17 de mayo de 2018, el autor presentó un recurso de apelación ante la Sala Penal del Tribunal que se encuentra pendiente de resolución.

4.6 El 11 de mayo de 2018, el autor expresa su apoyo como candidato al Sr. Joaquim Torra i Pla, quien es investido el 14 de mayo de 2018. El Estado parte destaca que el autor pudo votar favorablemente por el Sr. Torra ejerciendo su voto por delegación. El Estado parte agrega que, aunque el autor alega haber dado un paso al costado para permitir la nominación de un candidato alternativo y poner fin al gobierno impuesto bajo el artículo 155 de la Constitución, sus acciones demuestran lo contrario. El Estado parte sostiene que, desde enero de 2018, el autor abrió una página web de “gobierno legítimo de la República Catalana en el exilio” en la que mantiene su carácter de presidente de la República de Cataluña. Agrega que el Sr. Torra ha dejado claro en su discurso de investidura que el presidente legítimo es el autor y que su primer acto como Presidente fue viajar a Berlín a reunirse con el autor a la espera de una decisión definitiva sobre su regreso al Estado parte. Explica que, a la fecha de presentación de sus observaciones, continúa el bloqueo de la actividad parlamentaria en Cataluña y no hay gobierno formado, prolongándose la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

#### *Inadmisibilidad por falta de agotamiento de recursos*

4.7 El Estado parte alega que la comunicación debe ser declarada inadmisibles en virtud del Artículo 5, párrafo 2 b) del Protocolo Facultativo en tanto el autor reconoce no haber agotado los recursos internos al considerar que son ineficaces por la conclusión del ciclo parlamentario. Agrega que el autor solo se refiere al derecho a ser investido como presidente bajo el Artículo 25 del Pacto, pero que no presenta argumento alguno respecto del agotamiento sobre su derecho a promover la reforma constitucional para la independencia de Cataluña, que es donde ve reflejado la vulneración de sus derechos de libertad de expresión, reunión y asociación bajo los Artículos 19, 21 y 22 del Pacto. Sobre el argumento de conclusión del ciclo parlamentario, el Estado parte sostiene que el autor continúa ejerciendo su derecho al voto en el Parlamento, que el Parlamento electo tiene una duración de cuatro años desde la convocatoria a elecciones (hasta el 27 de octubre de 2021) y que el Presidente de la Generalidad actual puede renunciar o disolver anticipadamente el Parlamento, en cuyo caso, respectivamente, el autor podría ser nuevo candidato a la Presidencia y al Parlamento.

4.8 En relación con la presunta violación de los Artículos 19, 21 y 22 del Pacto, la comunicación es manifiestamente prematura en tanto el proceso todavía se encuentra en fase de instrucción, estando pendiente de resolución el recurso de apelación presentado por el autor contra el auto de procesamiento por los delitos de rebelión y malversación ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 17 de mayo de 2018. En relación con la presunta vulneración del Artículo 25 del Pacto por no poder acudir a la sesión de investidura, el Estado parte alega que se encuentra también pendiente de resolución la impugnación presentada por

<sup>11</sup> En el marco de la comunicación individual núm. 3160/2018.

<sup>12</sup> STC, Auto 49/2018, de 26 de abril de 2018, BOE, 29 de mayo de 2018, p. 56045.

<sup>13</sup> Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

su Gobierno, la cual fue admitida a trámite el 26 de abril de 2018. El Estado parte sostiene que, aunque el autor alega que los recursos pendientes no son efectivos, las dudas sobre la efectividad de los recursos internos no le exime agotarlos<sup>14</sup>, y debe ejercer la debida diligencia para acogerse a ellos<sup>15</sup>. Alega que es el autor quien debe justificar que los recursos disponibles son ineficaces<sup>16</sup>. Finalmente, agrega que el Comité ha determinado que un retraso de dos años para examinar un recurso de inconstitucionalidad no constituye una demora demasiado prolongada<sup>17</sup>, y que no existe en el caso del autor un retraso injustificado en atención a que los tiempos de tramitación de los recursos son sustancialmente inferiores a la duración de la legislatura (hasta octubre de 2021).

#### *Inadmisibilidad por falta de fundamentación*

4.9 El Estado parte alega que la comunicación debe ser declarada inadmisibles en virtud del Artículo 2 del Protocolo Facultativo en tanto el autor no ha fundamentado suficientemente de qué manera el Estado parte habría violado sus derechos individuales bajo el Pacto. En relación con las alegaciones del autor sobre sus derechos bajo los Artículos 19, 21 y 22 del Pacto, sostiene que ningún poder estatal ha negado al autor ni a los partidos independentistas la posibilidad de defender una reforma de la Constitución para la independencia de Cataluña. Lo que se niega, sostiene, es que este objetivo se obtenga vulnerando el Estado de Derecho. Dado que el autor y el bloque independentista promovieron un proceso de independencia vulnerando la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, no existe fundamentación alguna que justifique por qué el autor considera que el Estado parte vulneró su derecho a promover una reforma constitucional. Agrega que la valoración de los hechos y las pruebas realizadas por los tribunales nacionales y la aplicación de la legislación interna se encuentra fuera de la competencia del Comité, salvo que pueda determinarse que el proceso interno fue arbitrario o constituyó una denegación de justicia, y que es el autor quien debe demostrarlo<sup>18</sup>.

4.10 En relación con la alegada violación de su derecho a ser investido como Presidente de la Generalidad bajo el Artículo 25 del Pacto, el Estado parte sostiene que dado los actos anteriores, coetáneos y posteriores a su designación como candidato el autor no ha demostrado cuáles son los irracionales obstáculos impuestos sobre su presunto derecho. El Estado parte cita jurisprudencia del Comité según la cual “el derecho de voto y a ser elegido no es un derecho absoluto, y que pueden ser objeto de restricciones, siempre que estas no sean discriminatorias y se basen en criterios razonables”, y que es el autor quien debe fundamentar suficientemente sus alegaciones<sup>19</sup>.

### **Comentarios del autor a las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

#### *Agotamiento de recursos*

5.1 En sus comentarios a las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad de 27 de julio de 2018, el autor alega que tomó todas las medidas legales posibles para prevenir las violaciones alegadas antes de que fueran irreparables. Sostiene que una vez que fue evidente que no existía ningún otro remedio razonablemente disponible ante los tribunales internos, no tuvo otra opción más que renunciar bajo protesta, como así lo hizo. Alega que demostró haber agotado todos los recursos internos que tenían una perspectiva práctica y efectiva de lograr una reparación adecuada. Agrega que, al haber demostrado lo anterior, el Estado parte tiene la obligación de identificar recursos internos que: a) se encontraban razonablemente disponibles en el momento adecuado; b) podrían haber prevenido la violación del ejercicio de los derechos políticos al momento en que ese ejercicio era una posibilidad práctica; c) tenían perspectiva razonable de éxito; y d) eran efectivos para lograr esos objetivos en el

<sup>14</sup> *J.B. c. Australia* (CCPR/C/120/D/2798/2016).

<sup>15</sup> *V.S. c. Nueva Zelanda* (CCPR/C/115/D/2072/2011), párr. 6.3.

<sup>16</sup> *O.K. c. Letonia* (CCPR/C/110/D/1935/2010), párr. 7.4.

<sup>17</sup> *Zündel c. Canadá* (CCPR/C/89/D/1341/2005), párr. 6.3.

<sup>18</sup> *X. e Y. c. Países Bajos* (CCPR/C/117/D/2729/2016), párr. 4.3.

<sup>19</sup> *Crippa et al. c. Francia* (CCPR/C/85/D/993-995/2001), párr. 6.13.

momento oportuno. Sostiene que los recursos identificados por el Estado parte son inadecuados o inefectivos.

5.2 En relación con el procedimiento ante el Tribunal Constitucional, el autor explica que ya no es prácticamente relevante dado que sus derechos políticos ya han sido irreparablemente dañados. El Tribunal Constitucional rechazó la solicitud del autor de levantar la medida cautelar y exigió que el autor comparezca personalmente con previa autorización judicial a la sesión parlamentaria del 30 de enero de 2018. Casi inmediatamente, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo rechazó considerar cualquier solicitud del autor hasta tanto comparezca personalmente ante el Tribunal (párr. 2.8 *supra*), lo que implicaba la automática e incondicional detención preventiva del autor. El autor resalta que luego de dar un paso al costado y proponer al Sr. Sánchez como candidato, el Tribunal Supremo rechazó otorgarle permiso para asistir a la sesión, y el Tribunal Constitucional rechazó otorgar medidas cautelares contra esa decisión. Agrega que al Sr. Turull también se le negó la posibilidad de asistir a su segunda sesión de investidura.

5.3 El autor sostiene que, al aceptar a trámite la impugnación del Gobierno del Estado parte el 26 de abril de 2018, el Tribunal Constitucional mantuvo la suspensión de la resolución que nominaba al autor como candidato a la presidencia que había ordenado anteriormente mediante medida cautelar, declarando nulo cualquier resolución que buscara nominar nuevamente al autor. Alega que, con esta decisión, el Tribunal Constitucional descartó directa e incondicionalmente la candidatura del autor, sin dejar abierta, como había hecho en enero de 2018, la posibilidad (totalmente teórica) de que el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo pueda autorizar la presencia del autor en el Parlamento a pesar de su detención preventiva. Agrega que el Tribunal Constitucional entendió que el Artículo 161.2 de la Constitución atribuye al Gobierno la prerrogativa de obtener la suspensión de una resolución que decide impugnar, y que dicha suspensión posee un “carácter de acto procesal debido”<sup>20</sup>. De este modo, el Tribunal Constitucional rechazó considerar los argumentos que el autor esgrimió al cuestionar la suspensión sobre la base de que configuraba una violación a sus derechos políticos y otros principios constitucionales como la inviolabilidad del Parlamento de Cataluña y la separación de poderes. Destaca que, el 5 de junio de 2018, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de súplica presentado por el autor y otros miembros del Parlamento contra dicha decisión. El autor destaca también la decisión del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2018 que suspendió la reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña que buscaba permitir la elección en ausencia. Sostiene que estas decisiones prohibieron cualquier futuro intento de que el autor sea nominado nuevamente o elegido en ausencia, extinguiendo por completo su derecho a presentarse a la elección de Presidente de la Generalidad. Ello demuestra que su única opción era la de dar un paso al costado.

5.4 El autor alega que, como ha señalado el Comité, los derechos políticos son especialmente sensibles al paso del tiempo<sup>21</sup>, pues este deja sin efecto su ejercicio. Sostiene que decirle a un candidato ganador que su momento no es ahora sino solo cuando tenga la posibilidad de ser candidato en un futuro implica borrar su victoria electoral en el momento, y quizás para siempre. Agrega que si un Estado parte pudiera posponer indefinidamente la implementación de los resultados de una elección nada quedaría del proceso democrático. Sostiene que, en diversos casos relacionados con elecciones, el Comité ha decidido no requerir el agotamiento de recursos internos que solo tendrían efectos luego de que las elecciones hayan tenido lugar<sup>22</sup>. Alega que, del mismo modo, su derecho de participación política, y en particular su derecho a ser elegido como Presidente de la Generalidad, se ha tornado irreparable como resultado de las decisiones del Tribunal Constitucional. Agrega que futuras decisiones del Tribunal Constitucional no serán suficientes para reparar el daño irreparable ya causado, y que por ende no debe agotar otros recursos para que su comunicación sea admisible<sup>23</sup>. Alega que el Estado parte no ha hecho uso de la oportunidad

<sup>20</sup> STC, Auto 49/2018, de 26 de abril de 2018, BOE, 29 de mayo de 2018, p. 56064.

<sup>21</sup> *Lukyanchik c. Bielorrusia* (CCPR/C/97/D/1392/2005), párr. 7.4.

<sup>22</sup> *Ibid.*; *Ignatane c. Letonia* (CCPR/C/72/D/884/1999), párr. 6.3.

<sup>23</sup> *Lubicon Lake Band c. Canadá* (CCPR/C/38/D/167/1984); y *Weiss c. Austria* (CCPR/C/77/D/1086/2002).

que ofrece la regla de agotamiento de poder remediar las violaciones a través de su propio sistema judicial.

5.5 En cuanto al proceso penal en su contra, el autor alega que su comunicación no se dirige en contra del resultado del proceso penal. Sostiene que dicho proceso es relevante en tanto: a) se basa puramente en el ejercicio pacífico de su derecho a la expresión y participación políticas; b) resulta inevitablemente en su prisión preventiva en caso de que regrese al Estado parte; c) el único modo de prevenir la violación a sus derechos era permaneciendo fuera del territorio del Estado parte; y d) el hecho de que fue forzado a permanecer fuera del territorio del Estado parte fue el pretexto para que las decisiones judiciales extingan el ejercicio de sus derechos políticos y obstruyan la implementación de su victoria electoral. Agrega que ninguno de estos pasos depende en modo alguno del resultado del proceso penal en su contra. Sostiene que la mera existencia del proceso penal (con la amenaza de prisión preventiva) es suficiente, al combinarse con las posteriores decisiones del Tribunal Constitucional, para vulnerar la esencia misma de los derechos alegados.

#### *Sustanciación de sus alegaciones*

5.6 El autor sostiene que sus alegaciones no se relacionan con el derecho a “defender una reforma de la Constitución” (párr. 4.5 *supra*). Alega que su comunicación se centra en la violación de sus derechos políticos (a ser elegido, a expresarse, a asociarse y a reunirse libremente) que le permiten abogar y liderar un movimiento público que busca un cambio constitucional. El autor alega que no busca que el Comité decida cuestiones de hecho o de aplicación o interpretación del derecho interno (párr. 4.5 *supra*). Sostiene que solicita al Comité que decida si las restricciones impuestas sobre sus derechos políticos están justificadas bajo el Pacto, independientemente de cuál sea la postura a nivel interno. Agrega que no puede argumentarse que su comunicación carece de sustanciación, en tanto expone con gran detalle la violación de sus derechos políticos individuales.

#### **Información adicional del autor**

##### *Nuevos hechos*

6.1 En su correspondencia de fecha 18 de diciembre de 2018, el autor presentó nuevos hechos consistentes en la suspensión de sus funciones como Diputado en el Parlamento de Cataluña y amplió su denuncia en función de los nuevos hechos.

6.2 El 21 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo confirmó formalmente el proceso penal contra el autor y otros 24 líderes independentistas por el crimen de rebelión, entre otros, debido a su participación en la organización del referéndum y posteriores acciones relacionadas con la búsqueda de la independencia de Cataluña. El Juez de Instrucción confirmó su decisión el 9 de mayo de 2018 y, el 26 de junio de 2018, la Sala de Apelaciones del Tribunal Supremo desestimó el recurso contra esa decisión, dejando así firme la apertura del proceso penal.

6.3 El 9 de julio de 2018, el Juez Instructor declaró concluida la fase de instrucción e, *inter alia*, comunicó al Parlamento de Cataluña que el autor y otros cinco líderes independentistas “han quedado suspendidos —automáticamente y por imperio del artículo 384 bis de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal]— en las funciones y cargos públicos que estaban desempeñando, habiendo de proceder la Mesa del Parlamento a adoptar las medidas precisas para la plena efectividad de la previsión legal”<sup>24</sup>.

6.4 El autor explica que el delito de rebelión está tipificado en el artículo 472 del Código Penal del Estado parte (CP), según el cual: “Son reos del delito de rebelión los que se alzaren violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1.º Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución (...) 5.º Declarar la independencia de una parte del territorio nacional (...)”. Agrega que el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal del Estado parte (LECrim) establece que: “Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con

<sup>24</sup> ATS, núm. 20907/2017, 09/07/2018, p. 11.

bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión.”

6.5 El 30 de julio de 2018, la Sala de Apelación del Tribunal Supremo desestimó el recurso presentado por los otros cinco líderes independentistas contra la decisión del Juez de Instrucción. El autor resalta que el Tribunal destacó el efecto automático del artículo 384 bis y defendió su compatibilidad con los derechos políticos de los líderes suspendidos. Explica que el recurso de apelación por él interpuesto el 12 de julio de 2018 no ha sido considerado hasta la fecha. El 13 de julio de 2018, el autor dejó de recibir su salario como Diputado y el 9 de octubre de 2018, la Mesa del Parlamento decidió dejar de contar los votos emitidos en el Parlamento por delegación en nombre del autor.

6.6 El 10 de septiembre de 2018, el autor interpuso un recurso de amparo en contra de la decisión del Tribunal Supremo ante el Tribunal Constitucional junto con una solicitud de medidas cautelares para paralizar la decisión de suspenderlo de sus funciones<sup>25</sup>. El 24 de octubre de 2018, el Tribunal Supremo declaró abierto el juicio oral contra el autor por el delito de rebelión, entre otros. El autor afirma que, hasta el momento de la presentación de la ampliación de su comunicación individual, el Tribunal Constitucional no se había pronunciado ni sobre el fondo del asunto ni sobre la solicitud de medidas cautelares. Destaca que, hasta entonces, el Tribunal Constitucional había aceptado un recurso presentado por ciudadanos argumentando que la suspensión del autor violaba su derecho al voto como ciudadanos, así como también otro recurso presentado por los cinco líderes independentistas suspendidos, en su propio nombre, también solicitando medidas cautelares como las solicitadas por el autor. Agrega que, el 11 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional negó la solicitud de medidas cautelares en el recurso de amparo presentado por los ciudadanos, sin analizar la probabilidad de éxito de su recurso, sino solo sobre la base de que levantar la suspensión del autor anticiparía el resultado de una eventual decisión sobre el fondo del recurso<sup>26</sup>.

#### *Ampliación de la denuncia inicial*

6.7 El autor afirma que el ejercicio de sus derechos políticos en virtud del artículo 25 del Pacto “no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos y comporten procedimientos justos y equitativos”<sup>27</sup>. Agrega que la justificación debe ser especialmente sólida cuando las restricciones se dirigen a los ganadores de elecciones y, por tanto, distorsionan “la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>28</sup>. Las restricciones deben ser especialmente sospechosas cuando se dirigen — como en el presente caso— no a un único representante sino a la dirección de los grupos políticos como tales, y cuando se ejecutan incluso antes de esperar el resultado de un juicio penal con sus garantías procesales. El autor alega que la suspensión: a) no fue establecida por motivos previstos en la legislación que sean razonables y objetivos; b) fue arbitraria porque no realizó un análisis de las circunstancias individuales del autor; y c) no se llevó cabo bajo las garantías del debido proceso y de imparcialidad<sup>29</sup>.

6.8 En relación con el primer punto, el autor alega que su suspensión no está establecida por ley por dos motivos. En primer lugar, el artículo 384bis de la LECrim exige que la persona esté efectivamente en prisión. Según dicho artículo, la suspensión tendrá lugar “mientras dure la situación de prisión”, de modo tal que no basta con que la orden de prisión preventiva se haya dictado, sino que la persona afectada debe permanecer en prisión. En segundo lugar, el delito de rebelión, según la legislación interna, se limita a “los que se alzaren violenta y públicamente” (párr. 6.4 *supra*) con determinados fines, entre ellos, la declaración de

<sup>25</sup> El recurso debió ser representado el 22 de octubre de 2018, a petición del Tribunal Constitucional.

<sup>26</sup> ATC 128/2018, de 11 de diciembre.

<sup>27</sup> *Paksas c. Lituania* (CCPR/C/110/D/2155/2012), para. 8.3; y la Observación general núm. 25, paras. 4 y 16.

<sup>28</sup> Artículo 25 b) del Pacto.

<sup>29</sup> A la luz de las conclusiones adoptadas en el presente dictamen, la exposición de los argumentos del autor sobre los puntos b) y c), así como también las observaciones del Estado parte sobre estos puntos han sido sustancialmente reducidas en aras de la brevedad.

independencia de parte del territorio del Estado parte. Agrega que la centralidad del elemento de la violencia para el delito de rebelión también se desprende del hecho de que el Artículo 384 bis de la LECrim equipara la rebelión con el terrorismo y la pertenencia a bandas armadas. El autor explica que el Tribunal Supremo ve el elemento de violencia en un plan político construido en torno a “la movilización popular [que] se pretendía instrumentar [...] para crear una situación de presión hacia el Estado [parte]”<sup>30</sup>. El autor agrega que el Tribunal Supremo encuentra otros dos elementos de violencia en torno a los siguientes hechos. El primero, fue una manifestación el 20 de septiembre de 2017, que se mantuvo en general pacífica, donde solo un pequeño número de participantes causaron daños a los vehículos de la policía. El segundo, fue el referéndum del 1 de octubre de 2017, a pesar de que la única violencia utilizada en ese día —que consta en los informes de prensa de todo el mundo— fue la de la policía que intentó irrumpir por la fuerza en los colegios electorales llenos de ciudadanos. El autor alega que, en ambas instancias, tanto él como otros líderes del Gobierno de Cataluña y de la sociedad civil instaron constantemente a la ciudadanía a permanecer estrictamente pacífica.

6.9 El autor sostiene que estos hechos no son calificados normalmente como “violencia”, como así lo resaltó el tribunal alemán que decidió sobre su extradición<sup>31</sup>. Dicho tribunal subrayó que el autor “pretendía lograr la legitimación de una separación precisamente con medios democráticos”, que existía un “pacto tácito de renuncia a la violencia” y que las acciones que se le imputaban no constituirían, según la legislación alemana, una acción penal<sup>32</sup>. El autor destaca que, según el tribunal, “en un ordenamiento estatal y social democrático, el derecho penal está obligado, ya por motivos constitucionales, a intervenir con mesura en las desavenencias políticas”<sup>33</sup>. Ante ello, el tribunal rechazó la extradición del autor por el delito de rebelión<sup>34</sup>. El autor resalta que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión solicitó a las autoridades del Estado parte que se abstengan de perseguir a líderes políticos catalanes bajo el delito de rebelión: “Me preocupa que las acusaciones de rebelión por actos que no implican violencia o incitación a la violencia puedan interferir con los derechos de protesta pública y disidencia”<sup>35</sup>.

6.10 El autor alega que el Tribunal Supremo ha optado, en cambio, por una interpretación exagerada de la violencia, apartándose de la lectura restrictiva utilizada por el Tribunal Constitucional en el pasado, que reconocía que, “[p]or definición, la rebelión se realiza por un grupo que tiene el propósito de uso ilegítimo de armas de guerra o explosivos, con una finalidad de producir la destrucción o eversión del orden constitucional”<sup>36</sup>. El autor afirma que el Juez Instructor no mencionó esta jurisprudencia al decidir sobre las suspensiones el 9 de julio de 2018. El autor reitera que, dado que la rebelión requiere un levantamiento violento, a fines de 2017, un centenar de juristas españoles se expresaron en contra del uso del delito de rebelión en contra del autor y otros líderes independentistas<sup>37</sup>, lo que fue replicado por

<sup>30</sup> TSJ, Sala de lo Penal, Causa Especial núm. 20907/2017, 26/06/2018, p. 26.

<sup>31</sup> El autor reitera que la orden de detención europea había sido levantada por el Juez de Instrucción en diciembre de 2017 ante la posibilidad de que bajo del derecho interno belga los tribunales de ese país busquen limitar la extradición. Sin embargo, dicha orden fue reinstaurada en marzo de 2018, lo que motivó el arresto del autor durante su paso por Alemania.

<sup>32</sup> *Oberlandesgericht Schleswig*, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), 12/07/2018, pp. 9-10, versión traducida al español por traductora oficial, suministrada por el autor.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>34</sup> El tribunal admitió la extradición por el delito de malversación de fondos públicos, ante lo cual el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo del Estado parte levantó la orden de captura europea para evitar una extradición limitada a ese delito.

<sup>35</sup> Comunicado de prensa, 06/04/2018, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/04/un-expert-urges-spain-not-pursue-criminal-charges-rebellion-against?LangID=E&NewsID=22928>.

<sup>36</sup> TC, Sentencia núm. 199/1987, 16/12/1987, p. 20.

<sup>37</sup> “A ese respecto debe señalarse que en nuestra opinión es gravemente equivocado considerar los hechos como constitutivos de un delito de rebelión del artículo 474 del CP, y ello por la poderosísima razón de que está ausente un elemento estructural de ese ilícito cual es la violencia; requisito que tras una viva discusión en el Senado se decidió incorporar a la tipificación para, precisamente, constreñir su aplicación, en exclusiva, a supuestos de la máxima gravedad que no se dan en este caso: solo

más de 120 juristas a fines de 2018<sup>38</sup>. Agrega que incluso la Abogada General del Estado parte decidió no presentar cargos por rebelión y diferir así de la posición del Juez Instructor y del resto de las partes que conformaban la acusación contra los líderes independentistas (la Fiscalía del Estado parte y el partido político Vox). Explica que esta se limitó a presentar cargos por sedición, desobediencia y malversación de fondos públicos, todos delitos que no derivan en la suspensión automática de los cargos públicos.

6.11 El autor alega que permitir esa interpretación de la ley sería igualmente irrazonable. Sostiene que si la “movilización popular” con el objetivo de crear “presión hacia el Estado” para lograr un cambio constitucional fuera suficiente para una suspensión de los mandatos políticos, los gobiernos estarían en condiciones de vaciar por completo las garantías del artículo 25 del Pacto. El autor alega que su caso se equipara al de las restricciones al funcionamiento de partidos políticos que “promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el Gobierno o por la mayoría de la población”<sup>39</sup>, ya que gira en torno a la suspensión de funciones de gran parte de la dirección de los grupos políticos partidarios de la independencia. Explica que, según el Comité, un Estado Parte debe “demostrar [...] que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento de una persona por su afiliación a ese tipo de organizaciones son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito”<sup>40</sup>.

6.12 En relación con el segundo punto (párr. 6.7 *supra*, b), el autor afirma que las restricciones al artículo 25 del Pacto deben tener en cuenta la gravedad de la injerencia, así como el peso de las justificaciones en el caso individual. Entiende que la aplicación automática del Artículo 384 bis de la LECrim no ha dejado margen para esa evaluación individual. Concluye que, bajo la amplia interpretación del Tribunal Supremo, la suspensión de funciones públicas recoge circunstancias tan dispares que no puede considerarse proporcional sin una mayor individualización de la restricción a la luz de las condiciones de un caso concreto.

6.13 En relación con el tercer y último punto (párr. 6.7 *supra*, c), el autor afirma que el artículo 25 del Pacto exige que “[l]as razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones (...) que comporten procedimientos justos y equitativos” (párr. 6.7 *supra*). Entiende que, en virtud del Pacto, aunque la destitución del cargo en tales situaciones no puede excluirse por completo, siempre será sospechosa, tendrá que estar justificada por motivos excepcionales, y deberá satisfacer altos estándares de integridad procesal. Recuerda que el Comité ha determinado que en casos en que opositores al Gobierno sean condenados o enviados a juicio tras una investigación, cualquier suspensión o consecuencia negativa sobre el derecho de voto o de presentarse a un cargo puede resultar arbitraria si resulta de un juicio sin debido proceso<sup>41</sup>. Alega que, en su caso, la suspensión del cargo no cumplió con estos elevados estándares de escrutinio de debido proceso en los términos del Artículo 25 del Pacto, lo que pone seriamente en duda, entre otros aspectos, la imparcialidad de los tribunales intervinientes.

6.14 En relación con el requisito de agotamiento de recursos, el autor argumenta que ha agotado todos los recursos disponibles y efectivos para frenar su suspensión. Alega que, aunque presentó sendos recursos ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal Constitucional —incluyendo solicitudes de medidas cautelares—, dichos recursos no pueden considerarse efectivos. Sostiene que el Tribunal Supremo no había tomado decisión sobre la apelación interpuesta por él en julio de 2018, pero sí lo había hecho respecto de otros líderes (párr. 6.5 *supra*), de forma tal que no existe expectativa real de que este tribunal decida de forma diferente en su caso. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional no se ha expedido sobre el

---

conculcando muy gravemente el principio de legalidad penal puede llegar a afirmarse que los imputados, a la vista de los hechos que se les han atribuido, pudieron realizar este delito”, en “Legalidad penal y proceso independentista”, *eldiario.es*, 09/11/2017.

<sup>38</sup> “La banalización de los delitos de rebelión y sedición”, *eldiario.es*, 21/11/2018.

<sup>39</sup> *Lee c. República de Corea* (CCPR/C/84/D/1119/2002), párr. 7.2.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> El autor cita *Scarano Spisso c. Venezuela* (CCPR/C/119/D/2481/2014), párr. 7.12; y *Nasheed c. Maldivas* (CCPR/C/122/D/2270/2013 y CCPR/C/122/D/2851/2016), párr. 8.6.

recurso de amparo, ni sobre las medidas cautelares solicitadas. Agrega que el razonamiento utilizado por el Tribunal Constitucional para rechazar las medidas cautelares solicitadas en el caso paralelo presentado por ciudadanos es igualmente aplicable a su propia solicitud de medidas cautelares, y que por tanto ella no tiene perspectivas de éxito (párr. 6.6 *supra*). El autor reitera sus argumentos sobre la ineffectividad de los recursos en un contexto electoral y en su caso en particular (párr. 5.4 *supra*).

6.15 El autor solicita al Comité que declare: a) que la suspensión en su contra viola el artículo 25 del Pacto; y b) que el Estado parte y todas sus instituciones están obligadas a levantar las respectivas suspensiones.

### **Observaciones adicionales del Estado parte sobre la admisibilidad**

#### *Nuevos hechos*

7.1 En sus observaciones adicionales de fecha 12 de agosto de 2019, el Estado parte incluye nuevos hechos relevantes ocurridos desde su última presentación ante el Comité. En relación con la candidatura a la Presidencia de la Generalidad, el Estado parte menciona que el 12 de febrero de 2019, el Tribunal Constitucional resolvió que “[I]a actuación de un candidato en la sesión de investidura [...] tiene carácter personalísimo. El procedimiento de investidura exige que sea el propio candidato el que defienda su programa [...]. [E]s esencial en este procedimiento que sea el candidato propuesto quien defienda ante el Parlamento su programa, pues solo mediante su intervención en este acto los diputados pueden contar con los elementos de juicio necesarios para otorgarle o no su confianza. La intervención del candidato en la sesión de investidura es un elemento imprescindible para que la Cámara pueda formar correctamente su voluntad”<sup>42</sup>. Agrega que el 27 de marzo de 2019, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la ley aprobada por el Parlamento de Cataluña que permitía la elección *in absentia*<sup>43</sup>.

7.2 El Estado parte explica que el 7 de mayo de 2019, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos rechazó una demanda presentada por el autor y otros ex diputados del Parlamento de Cataluña contra la decisión del Tribunal Constitucional de suspender la sesión del Parlamento convocada con objeto de valorar los resultados del referéndum<sup>44</sup>. A pesar de que los demandantes alegaron vulneración a sus derechos de participación política, de reunión y de asociación, el Tribunal inadmitió la demanda entendiendo que la suspensión de la sesión la misma se basaba en una ley accesible y previsible, y que la medida era necesaria para preservar la propia sociedad democrática<sup>45</sup>.

7.3 El Estado parte destaca que, a pesar de que el autor se encuentra procesado y en rebeldía, se le ha admitido como parte en el proceso penal a los efectos de la defensa de sus derechos<sup>46</sup>. Agrega que el autor también ha podido ser candidato al Parlamento Europeo en las elecciones de 26 de mayo de 2019 pero, a pesar de ser electo, no ha podido tomar posesión de su plaza por pretender asumir de forma telemática. Resalta que el Tribunal General de la Unión Europea desestimó el 1 de julio de 2019, una solicitud de medidas cautelares del autor sobre este extremo<sup>47</sup>.

7.4 En relación con la suspensión del autor como diputado, el Estado parte sostiene que el 15 de enero de 2019, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de amparo del autor contra el auto que decretó su suspensión. Agrega que el 12 de marzo de 2019, el Tribunal Constitucional rechazó la solicitud de medidas cautelares del autor, y destaca que el recurso se encuentra pendiente de resolución ante al Tribunal.

<sup>42</sup> STC, 19/2019.

<sup>43</sup> STC, 45/2019.

<sup>44</sup> TEDH, *Forcadell i Lluís and Others v. Spain*, núm. 75147/17.

<sup>45</sup> El Estado parte destaca lo dicho por el Tribunal en los §§ 29-30, 37-38, 44-46

<sup>46</sup> El Estado parte aporta, como ejemplo, ATS, núm. 20907/2017, 10/07/2019, en el cual la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo rechaza el recurso de apelación del autor contra el auto de procesamiento de 9 de julio de 2018 (párr. 6.3 *supra*).

<sup>47</sup> GCEU, Case T-388/19 R, 01/07/2019.

*Causas de inadmisibilidad*

7.5 En relación con las alegaciones del autor respecto de la posibilidad de permitirse su investidura en ausencia, el Estado parte alega que, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya tomado una decisión sobre el fondo de la cuestión el 12 de febrero de 2019 demuestra que la comunicación del autor era prematura al no haber este agotado los recursos internos. El Estado parte sostiene que la comunicación implica un abuso de derecho, en tanto el requisito de la presencia física de un candidato para participar en un debate parlamentario a presidente de una administración pública es notoriamente básico. Agrega que no consta que exista ningún sistema representativo en el que no se exija, en dichas circunstancias, la presencia física del candidato.

7.6 En relación con la ampliación de la denuncia, el Estado parte alega que el autor tampoco ha agotado recursos internos en tanto el recurso de amparo contra su suspensión como diputado todavía se encuentra pendiente ante el Tribunal Constitucional. Destaca que el autor también presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña que aceptó su suspensión, el cual también se encuentra pendiente de resolución. El Estado parte agrega que la ampliación de denuncia presentada por el autor constituye un abuso del derecho por desviación procesal del objeto de la comunicación inicial ante el Comité y por ende inadmisibles<sup>48</sup>.

**Solicitud de archivo del Estado parte**

8. En su escrito de 8 de enero de 2020, el Estado parte sostiene que el autor renunció a su condición de diputado del Parlamento de Cataluña el 7 de enero de 2020, en tanto dicha condición es incompatible con su recientemente adquirida condición de eurodiputado. Ante ello, el Estado parte alega que la comunicación ha perdido su objeto y solicita al Comité que interrumpa su examen conforme al artículo 104 del Reglamento.

**Comentarios del autor a la solicitud de archivo del Estado parte**

9. En sus comentarios a la solicitud de archivo del Estado parte de fecha 26 de enero de 2020, el autor alega que la comunicación solo perdería su objeto si él perdiera su estatus de víctima de una violación del Pacto. Sostiene que, según la jurisprudencia del Comité, el hecho de que la violación haya terminado no elimina el estatus de víctima, a menos que el Estado parte repare retroactivamente la violación<sup>49</sup>. Afirma que el hecho de que haya renunciado a su banca de diputado no elimina las violaciones a sus derechos bajo el artículo 25 y es, en efecto, una consecuencia directa de la interferencia del Estado parte en sus derechos. El autor explica que, en su caso, el Estado parte no ha reconocido las violaciones ni tomado ninguna medida para remediarlas, y solicita al Comité rechazar la solicitud del Estado parte de archivar la comunicación.

**Observaciones del Estado parte sobre el fondo de la comunicación**

10.1 En sus observaciones sobre el fondo de 24 de junio de 2020, el Estado parte sostiene que la comunicación del autor se cierne sobre dos actuaciones concretas: 1) haberle impedido ser candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña a distancia; y 2) haberle suspendido de su condición de diputado del Parlamento de Cataluña. Antes de analizar cada cuestión, el Estado parte afirma que el autor no tiene suspendidos sus derechos políticos, los cuales ha podido ejercer y ejerce con las limitaciones derivadas de la situación personal en la que él mismo se ha situado voluntariamente y de la que derivan los límites a dichos derechos. Destaca que, a pesar de estar fugado de la justicia en situación de procesado rebelde, el autor ha podido presentarse a elecciones al Parlamento de Cataluña y al Parlamento Europeo, siendo electo en ambas oportunidades. Agrega que el autor ha ejercido como diputado del Parlamento de Cataluña a través de delegación debido a su ausencia del territorio del Estado parte hasta que él mismo renunció a ser sustituido y, posteriormente, renunció a su acta de diputado para ser miembro del Parlamento Europeo. Sostiene que el

<sup>48</sup> *Y.B. c. Federación Rusa* (CCPR/C/110/D/1983/2010), párr. 9.5; *Jazairi c. Canadá* (CCPR/C/82/D/958/2000), párr. 7.2.

<sup>49</sup> *Toussaint c. Canadá* (CCPR/C/123/D/2348/2014), párr. 10.5; *A.P.L.-v.d.M. c. Países Bajos* (CCPR/C/48/D/478/1991), para. 6.3; *Jessop v New Zealand* (CCPR/C/101/D/1758/2008), párr. 7.3.

autor ha continuado haciendo campaña y defendiendo la independencia de Cataluña. El Estado parte sostiene que una restricción a los derechos del artículo 25 del Pacto debe estar prevista legalmente, ser objetiva, razonable y proporcionada<sup>50</sup>.

#### *Candidatura del autor a la presidencia*

10.2 El Estado parte reitera que el autor se encuentra fugado y en situación de procesado rebelde en la causa que se sigue contra él por la presunta comisión de delitos de sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia. Al momento en que pretendía ser candidato de la Generalidad de Cataluña, se le imputaba un delito de rebelión. El Estado parte sostiene que la exigencia de presencia física del autor como candidato a la presidencia de la Generalidad en el Parlamento de Cataluña para participar en el debate de investidura es una exigencia prevista legalmente, objetiva, razonable y proporcionada.

10.3 El Estado parte afirma que ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni la Ley del Gobierno de Cataluña, ni el Reglamento del Parlamento recogen, de forma expresa, la necesaria presencia física del candidato en el debate de investidura. Sostiene que ello es así porque se entiende implícita que tal presencia es requerida. Agrega que lo mismo sucede en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en los cuales se requiere la asistencia física de sus miembros sin que ninguna norma lo disponga explícitamente. Destaca que, como respecto de todo órgano deliberativo, se entiende que tal presencia física es esencial.

10.4 El Estado parte reitera que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña que pretendían realizar el debate parlamentario de investidura y la elección del autor en ausencia<sup>51</sup>. El Estado parte reproduce los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional según los cuales la presencia física del candidato es un requisito esencial en un sistema parlamentario, en tanto este debe exponer su programa político a la Cámara y, a su vez, permitir el libre debate con los distintos grupos parlamentarios que verían limitados su derecho al debate y crítica si no pudieran debatir en presencia del candidato<sup>52</sup>. Destaca que el Tribunal Constitucional reprodujo dichos argumentos al declarar inconstitucional y nula la modificación legal que pretendía permitir la investidura telemática del autor<sup>53</sup>. Agrega que el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña había emitido un dictamen con anterioridad a la aprobación de la ley advirtiendo sobre la inconstitucionalidad de la modificación propuesta<sup>54</sup>.

10.5 El Estado parte alega que la exigencia de presencia física del candidato es una condición objetiva, razonable, proporcionada e implícita en la propia esencia del sistema parlamentario. Sostiene que impedir un debate de investidura a distancia de un candidato que, además, se encuentra fugado de la justicia no puede entenderse como lesivo del artículo 25 del Pacto. Destaca que ello ha sido validado por la pandemia del COVID-19 en tanto, incluso en circunstancias tan excepcionales, distintos órganos representativos (como el Parlamento Europeo, el Congreso de los Diputados del Estado parte y el Parlamento de Cataluña) no han permitido la celebración plenamente telemática de sus reuniones, permitiendo solo la realización de determinadas actuaciones a distancia sin excluir la presencia física, al entenderla esencial por el carácter deliberativo de cada órgano.

#### *Suspensión del autor de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña*

10.6 En relación con la suspensión del autor de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña, el Estado parte alega que no existió una violación del Artículo 25 del Pacto en tanto la medida está prevista en el Artículo 384 bis de la LECrim, el cual es compatible con

<sup>50</sup> Observación general núm. 25, párrs. 4 y 16; *Arias Leiva c. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), párr. 11.6; y TEDH, *Vallianatos y otros c. Grecia [GC]*, Aplicaciones núms. 29381/09 y 32684/09, 07/11/2013, § 76.

<sup>51</sup> STC 19/2019, Boletín Oficial del Estado, 19/03/2019.

<sup>52</sup> El Estado parte reproduce textualmente las páginas 27583-27589 de la sentencia.

<sup>53</sup> STC 45/2019, Boletín Oficial del Estado, 25/04/2019.

<sup>54</sup> Dictamen 1/2018, de 26 de abril, sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

el Pacto al ser razonable y objetivo; y dado que su aplicación al caso del autor fue individualizada y proporcional.

10.7 En relación con la compatibilidad del Artículo 384 bis de la LECrim al Pacto, el Estado parte sostiene que la norma fue establecida en el año 1988 y declarada constitucional en 1994 por el Tribunal Constitucional, de modo tal que no puede afirmarse que fue adoptada para limitar los derechos del autor<sup>55</sup>. Alega que la medida de suspensión de empleo y cargo público regulada por dicha norma procesal es una medida: a) necesaria para la preservación de la sociedad democrática y por tanto razonable; b) objetiva, pues está pensada con carácter general y no para ningún sujeto en particular; c) proporcional, debido al tipo de ataque que se imputa al sujeto que atenta contra la propia sociedad democrática; y d) se adopta cuando el proceso penal está ya avanzado, habiéndose dictado auto de procesamiento y habiéndose decretado prisión provisional.

10.8 En relación con la aplicación del Artículo 384 bis al autor, el Estado parte afirma que ella: a) ha sido llevada a cabo según los requisitos establecidos por la propia norma, y b) individualizada para que la limitación a los derechos políticos del autor sea lo más proporcional posible y lo menos lesiva a los intereses del grupo político al que este pertenecía en el Parlamento de Cataluña. Sobre el primer punto, el Estado parte sostiene que se han cumplido los presupuestos del Artículo 384 bis en su aplicación al autor: i) la imputación por el delito de rebelión, ii) haberse acordado en su contra la prisión provisional, y iii) haberse dictado auto de procesamiento<sup>56</sup>. Destaca que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso por entenderlo prematuro al no haberse agotado la vía judicial previa, en tanto se presentó mientras se encontraban pendientes los recursos de reforma y apelación contra la decisión del Juez Instructor de 9 de julio de 2018. El Estado parte agrega que, una vez resuelto el recurso de apelación interpuesto por el autor, no consta que este haya presentado un nuevo recurso de amparo.

10.9 Sobre el segundo punto, el Estado parte explica que la individualización de la medida de suspensión en relación con el autor no se agota en el auto de 9 de julio de 2018, sino que, como señala el propio auto, su aplicación efectiva correspondía al Parlamento de Cataluña. Explica que el Parlamento de Cataluña individualizó la decisión de tal manera que no se alterasen las mayorías parlamentarias. Para ello, el Parlamento adoptó la medida de sustituir al diputado suspendido por otro parlamentario del mismo grupo, medida que fue rechazada por el autor quien interpuso un recurso de amparo contra la decisión del Parlamento<sup>57</sup>. El Estado parte alega que la suspensión no es entonces “automática” ya que requiere la participación del Parlamento quien adopta la forma menos limitativa de los derechos políticos del autor y de su grupo parlamentario por extensión. Destaca que el autor rechazó ser sustituido por otro diputado, aunque previamente había admitido que su voto se ejerciera por delegación por otro miembro de su grupo parlamentario. Agrega que la medida de suspensión fue levantada una vez que el Tribunal Supremo dictó sentencia el 14 de octubre de 2019 donde consideró que no concurría delito de rebelión precisamente por la falta del elemento de violencia instrumental que exige el tipo penal<sup>58</sup>. Como consecuencia de ello, el Juez Instructor levantó la medida de suspensión. El Estado parte destaca que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de conocer el fondo del asunto al resolver recursos de amparo presentados por otros líderes independentistas procesados a los cuales también se les aplicó la medida de suspensión de funciones y donde el Tribunal declaró la constitucionalidad del Artículo 384bis LECrim y su aplicación al caso de los recurrentes<sup>59</sup>.

10.10 En relación con los argumentos del autor sobre la falta de imparcialidad de los tribunales y la presunta persecución contra el independentismo por la apertura de una causa por delito de rebelión, el Estado parte destaca que el propio Tribunal Supremo —que el autor

<sup>55</sup> STC 71/1994.

<sup>56</sup> El Estado parte reproduce textualmente los fragmentos relevantes de la sentencia, STC 12/2020.

<sup>57</sup> El Estado parte explica que dicha medida fue tomada sobre la base de un informe de los letrados del Parlamento de Cataluña de 17 de julio de 2018, donde se evaluaban dos posibilidades distintas para atender la suspensión temporal del autor.

<sup>58</sup> STS, 459/2019.

<sup>59</sup> El Estado parte menciona la STC 11/2020 y 38/2020 y reproduce textualmente las pp. 21525-21531 de STC 11/2020, Boletín Oficial del Estado, 29/02/2020.

considera parcial— luego determinó que no existía delito de rebelión por ausencia de violencia instrumental<sup>60</sup>. Alega que ello evidencia el correcto funcionamiento del sistema judicial en el Estado parte, con la diferenciación entre la fase de instrucción y de enjuiciamiento y la absoluta independencia entre ambas fases del proceso penal. Sostiene que el autor tampoco ha visto mermados sus derechos de asociación ni de manifestación en defensa de sus postulados sobre la independencia de Cataluña.

### **Comentarios del autor a las observaciones del Estado parte sobre el fondo**

11.1 En sus comentarios de 29 de enero de 2021, el autor confirma que los dos puntos sobre los cuales se cierne su comunicación es el impedimento a su candidatura a la Presidencia y su suspensión como diputado del Parlamento de Cataluña.

#### *Candidatura del autor a la presidencia*

11.2 En relación con el agotamiento de recursos internos, el autor se refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional de 12 de febrero y 27 de marzo de 2019 que declaran la inconstitucionalidad y nulidad tanto de la resolución que propuso su candidatura a la Presidencia de la Generalidad como de la reforma a la ley que le habría permitido ser investido en ausencia (párr. 7.1 *supra*). Destaca que dichas decisiones refuerzan el hecho de que no existe un remedio efectivo disponible para el autor en los tribunales internos.

11.3 Sobre el fondo, el autor sostiene que el impedimento a su candidatura a través de la exigencia del requisito de presencia física para la sesión de investidura no se encontraba establecido por ley, carecía de un interés legítimo y era desproporcionada, en violación del Artículo 25, en relación con los artículos 14, párrafo 2; 19 y 22 del Pacto. Sobre la legalidad de la medida, el autor sostiene que el propio Estado parte reconoce que el requisito de presencia física no está establecido en ley alguna, sino que se encuentra implícito (párr. 10.3 *supra*). Alega que ello es suficiente para establecer una violación de su derecho. Destaca que no es un requisito de la propia esencia del sistema parlamentario (párr. 10.5 *supra*), en tanto, por ejemplo, la Primera Ministra británica y la Canciller alemana son designadas sin debate parlamentario. Tampoco es cierto que proteja los derechos del resto de los miembros del Parlamento al debate (párr. 10.4 *supra*). Alega que, aunque bajo la ley catalana y del Estado parte es necesario un debate parlamentario para designar al Presidente, no existe ningún requisito de que este deba estar presente o ser parte del debate, sea en persona o de forma remota. Sostiene que incluso si la participación en el debate fuera obligatoria, la alegación de que dicha participación debe ser presencial carece de sustento. Destaca que menos de un mes luego de la presentación de las observaciones del Estado parte sobre el fondo, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó la decisión de sesionar de forma remota. Afirma que la pandemia del COVID-19 ha demostrado lo opuesto a lo que pretende alegar el Estado parte (párr. 10.5 *supra*), en tanto incluso las audiencias de designación de Comisarios de la Unión Europea fueron llevadas a cabo con la presencia remota de miembros del Parlamento Europeo. Sostiene que, en enero de 2021, el Parlamento Europeo permitió que todos sus procedimientos puedan llevarse a cabo de forma remota, y que incluso el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo audiencias de forma remota.

11.4 El autor sostiene que ninguna de las justificaciones del Estado parte constituyen un interés legítimo bajo el Pacto. Alega que el verdadero objetivo del Estado parte era el de prevenir la elección del autor, así como la elección de cualquiera que era investigado por su participación en los hechos de septiembre y octubre de 2017. Destaca que ello se evidencia ante el hecho de que se rechazó la solicitud del posterior candidato a la Presidencia de Cataluña, Jordi Sánchez, quien se encontraba en prisión preventiva, de asistir a su sesión de investidura (párr. 4.1 *supra*). También es evidencia de ello el hecho de que se decretó nuevamente la prisión preventiva del siguiente candidato, Jordi Turull, el mismo día de su segunda sesión de investidura (párr. 4.2 *supra*). El autor alega que incluso si se considera que el requisito de presencia física está previsto en la ley, sus consecuencias serían desproporcionadas y por ende una violación de su derecho a ser elegido.

<sup>60</sup> STS, 459/2019.

*Suspensión del autor de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña*

11.5 En relación con el agotamiento de recursos internos, el autor destaca que su suspensión como diputado del Parlamento de Cataluña es consecuencia directa de su procesamiento por el delito de rebelión (determinado por auto del Juez de Instrucción el 21 de marzo de 2018 y confirmado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 26 de junio de 2018). Sostiene que cuando fue suspendido por el Juez de Instrucción el 9 de julio de 2018, él y otros diputados suspendidos presentaron un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. Mientras el Tribunal rechazó el recurso respecto del resto de los co-procesados el 30 de julio de 2018, el autor no recibió respuesta sino hasta el 10 de julio de 2019 (casi un año después)<sup>61</sup>. Al no recibir respuesta, el autor interpuso el 11 de septiembre de 2018, un recurso de amparo contra el auto de procesamiento del Juez de Instrucción de marzo de 2018, y otro recurso de amparo el 23 de octubre de 2018 contra el auto de suspensión de julio de 2018. El Tribunal Constitucional rechazó ambos recursos el 26 de febrero de 2019<sup>62</sup> y el 28 de enero de 2020 por considerarlos prematuros<sup>63</sup>. Para el momento en que el Tribunal Constitucional rechazó el amparo contra el auto de suspensión en enero de 2020 —y contrario a lo alegado por el Estado parte (párr. 10.8 *supra*)—, el autor ya había presentado el 23 de septiembre de 2019 un recurso de amparo contra la decisión de la Sala Penal del Tribunal Supremo de julio de 2019 que había rechazado su recurso de apelación contra el auto de suspensión. El autor alega que, aunque dicho recurso se encuentra pendiente, es claramente inefectivo. El autor se refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional de 28 de enero y 25 de febrero de 2020 que resolvieron en contra de los amparos presentados por otros líderes independentistas declarando la constitucionalidad de las suspensiones en su contra<sup>64</sup>. Sostiene que su suspensión y la del resto de los líderes fue declarada por el Juez Instructor el mismo día, en una misma decisión, de modo tal que resulta inevitable que el amparo por él presentado contra dicha decisión corra la misma suerte que los amparos ya decididos respecto del resto de los líderes. Agrega que ello es un clásico ejemplo de un remedio no efectivo que no debe ser agotado, y que es el propio Tribunal Constitucional el responsable por no haber decidido todavía sobre su amparo.

11.6 Sobre el fondo, el autor sostiene que la suspensión de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña no se encontraba establecida por ley, carecía de un interés legítimo y era desproporcionada, en violación del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 14, párrafo 2. Sobre la legalidad de la medida, el autor sostiene que el procesamiento por el delito de rebelión fue injustificado desde el comienzo y sin base en la evidencia disponible. Alega que el verdadero propósito de la imputación por dicho crimen fue el de poder suspender al autor con anterioridad a la existencia de una condena. Agrega que ello fue reconocido por el propio Juez de Instrucción en una conferencia de 22 de noviembre de 2019<sup>65</sup>. Sin embargo, el propio Tribunal Supremo reconoció que no concurría el delito de rebelión (*supra* párr. 10.9 y nota 60). Reitera que el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias ya había decidido en abril de 2019, mucho antes de que el juicio tuviera lugar, que la prisión preventiva de otros líderes independentistas era arbitraria e ilegal, por ser producto del ejercicio de derechos de participación política y libre expresión bajo el Pacto<sup>66</sup>. Agrega que el Estado parte no

<sup>61</sup> TS, Causa núm.: 20907/2017, de 10 de julio.

<sup>62</sup> STC 27/2019.

<sup>63</sup> STC 12/2020.

<sup>64</sup> STC 11/2020 y 38/2020.

<sup>65</sup> “Es verdad que normalmente en instrucción lo único que hubiéramos hecho nosotros es buscar los hechos, yo no tengo por qué hacer una calificación del delito. Son las partes —las acusaciones— las que califican los hechos. Sí que es verdad que aquí había una necesidad legal de calificarlo. ¿Por qué? Porque en la medida en que se calificaran como de rebelión o no se calificaran como de rebelión derivaba el que se pudiera aplicar una suspensión del cargo público del [artículo] 384bis [de la Ley de Enjuiciamiento Criminal]. Ahí sí que es cierto que yo califique los hechos como que no se excluía la rebelión, ese es el planteamiento en el que un instructor se mueve. No digo que sea el delito de rebelión, sino que no se excluía la rebelión.” Disponible en: <https://www.pscp.tv/TSJCyL/1kvJpRkAOwkKE> (44:10).

<sup>66</sup> GTDA, núm. 6/2019 (A/HRC/WGAD/2019/6), párrs. 114 y 119; y núm. 12/2019 (A/HRC/WGAD/2019/12).

respondió al argumento de que el autor no se encontraba en prisión preventiva, y por ende no podía ser suspendido.

11.7 El autor agrega que la suspensión en cuestión careció de un interés legítimo, en tanto no fue suspendido por haber sido procesado por el delito de rebelión, sino que fue procesado por el delito de rebelión para poder ser suspendido. Destaca que ello es demostrado en las decisiones del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias.

11.8 El autor alega que la suspensión no es proporcional en tanto solo en muy extraordinarias circunstancias pueden excluirse a miembros de un Parlamento con anterioridad a una condena. Afirma que así lo sostuvo la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, quien consideró que una de las excepciones a este principio eran los delitos estipulados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>67</sup>. Agrega que, aunque un procesamiento relacionado contra una rebelión armada podría significar que una suspensión sea proporcional, sus acciones nada tuvieron que ver con una rebelión armada, como lo reconoció eventualmente el Tribunal Supremo. Finalmente, el autor alega que, contrario a lo que argumenta el Estado parte (párr. 10.9 *supra*), no existió un análisis individualizado de la proporcionalidad de la medida. Ello así, en tanto según el propio Tribunal Constitucional al resolver sobre los recursos de los otros líderes independentistas, la medida de suspensión del Artículo 384 bis de la LECrim “surge automáticamente *ex lege*, sin dejar margen alguno en su aplicación más allá de la verificación de la concurrencia de los presupuestos a los que la norma liga tal medida”<sup>68</sup>. Agrega que no puede considerarse que la decisión de la Mesa del Parlamento sobre cómo implementar su suspensión constituya una individualización de la medida (párr. 10.9 *supra*), en tanto se cernía sobre el modo de implementación, pero no podía modificar la suspensión misma, ya decidida judicialmente.

### Dúplica del Estado parte

12.1 En su dúplica de 9 de julio de 2021, el Estado parte alega que el autor destina gran parte de sus comentarios a plantear la situación de otras personas no afectadas por su comunicación, como el Sr. Sánchez (quien envió una comunicación individual ante el Comité que luego desistió)<sup>69</sup>, los Sres. Junqueras, Rull, Turull y Romeva (quienes plantearon comunicaciones individuales ante el Comité y continúan pendientes a la fecha)<sup>70</sup>, y otros líderes (que no plantearon comunicaciones ante el comité). Agrega que las opiniones del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias y del Relator Especial sobre Minorías que adhiere a dichas opiniones se refieren a la situación de algunas de estas terceras personas, no la del autor.

12.2 En relación con la presencia física del autor en la sesión de investidura, el Estado parte alega que del hecho de que en Alemania y Reino Unido no exista debate de investidura (párr. 11.3 *supra*) no se sigue que la presencia física en aquellos Parlamentos donde sí existe dicho debate no sea necesaria. Agrega que, aunque la Asamblea de las Naciones Unidas acordó la celebración de parte de las reuniones del 75 período de sesiones por medios mixtos, lo hizo “sin sentar precedente para futuros debates generales y reuniones de alto nivel”<sup>71</sup>.

12.3 En relación con la suspensión del autor como diputado, el Estado parte destaca tres cuestiones. En primer lugar, en relación con la regulación legal de la suspensión, el Artículo 384 bis de la LECrim prevé la suspensión para unos supuestos muy determinados y por ende no es general<sup>72</sup>. Reitera que dicha norma no opera automáticamente, sino que requiere un pronunciamiento judicial que la aplique al caso concreto, lo que implica individualizar y definir hechos que encuadren en los limitados y específicos supuestos de hecho que dan lugar a la aplicación de la suspensión. El Estado parte reitera asimismo que la individualización final requiere un acto del Parlamento de Cataluña (párr. 10.9 *supra*). Destaca jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos según la cual la privación de derechos políticos

<sup>67</sup> Opinión núm. 807/2015, párr. 156.

<sup>68</sup> STC 11/2020, p. 21527.

<sup>69</sup> *Sánchez c. España* (CCPR/C/131/D/3160/2018).

<sup>70</sup> Comunicación núm. 3297/2019.

<sup>71</sup> A/74/L.75.

<sup>72</sup> El Estado parte cita a *Yevdokimov y Rezanov c. Rusia* (CCPR/C/101/D/1410/2005), párr. 7.5.

no debe necesariamente adoptarse por una decisión judicial específica<sup>73</sup>. Concluye que la regulación legal de la suspensión cumple con los estándares universales y regionales en tanto obedece a la necesidad de “fortalecimiento del sentido cívico y el respeto por el Estado de derecho y el buen funcionamiento y el mantenimiento de la democracia”<sup>74</sup>.

12.4 En segundo lugar, el Estado parte reitera que la suspensión se produce en fase de instrucción, cuando el Juez Instructor aprecia, de forma indiciaria, la existencia de elementos del delito que dan lugar a dicha suspensión. Agrega que esa decisión no es definitiva sino temporal mientras dure el procesamiento por rebelión. Alega que el hecho de que la Sala en lo Penal del Tribunal Supremo haya considerado que no existían los elementos del delito de rebelión que había apreciado el instructor, calificando los hechos como un delito de sedición en su sentencia, determinó que quedara sin efecto la suspensión adoptada con carácter provisional por el instructor. El Estado parte sostiene que ello refleja el correcto funcionamiento del sistema penal español, la diferencia entre fase de instrucción y enjuiciamiento, la independencia e imparcialidad de los jueces, y la inexistencia de una actuación concertada del Poder Judicial en el presente caso.

12.5 En tercer lugar, el Estado parte alega que el autor realiza una valoración de los hechos distinta a la que, en su momento, realizó el Juez Instructor del proceso, pero ello no implica una vulneración del Pacto, salvo que tal valoración, en palabras del Comité, sea arbitraria o implique una denegación de justicia. Aunque puede estarse en desacuerdo con la motivación del Juez Instructor, ella no fue arbitraria y menos aún implicó una denegación de justicia. Por ende, no implica una vulneración del Pacto. El Estado parte sostiene que la doctrina del Comité es clara sobre este extremo y que la revisión de la calificación de los hechos realizada por los tribunales internos no está entre las funciones que el Protocolo Facultativo otorga al Comité.

#### **Comentarios del autor a la dúplica del Estado parte**

13.1 En sus comentarios a la dúplica del Estado parte de 27 de diciembre de 2021, el autor incluye nuevos hechos desde la presentación de sus últimos comentarios. Explica que el Tribunal Constitucional decidió, el 7 de octubre de 2021, rechazar el recurso de amparo interpuesto contra la decisión del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2019 que rechazó su apelación contra el auto de suspensión de 9 de julio de 2018 (párr. 11.5 *supra*)<sup>75</sup>. Agrega que, el 21 de junio de 2021, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó una resolución condenando la prisión de los nuevos líderes independentistas y solicitando a las autoridades Estado parte que considere indultarlos o liberarlos, así como también retirar la solicitud de extradición contra los líderes en el exterior que son buscados bajo los mismos cargos<sup>76</sup>. Alega que, ante la presión internacional, el Gobierno del Estado parte decidió, el 22 de junio de 2021, indultar a los líderes condenados. Sin embargo, el autor destaca que el Primer Ministro del Estado parte confirmó la intención de continuar la persecución del autor bajo los mismos cargos y exigir su extradición. El autor alega que de ello debe inferirse que se busca impedir que el autor pueda volver al Estado parte a ejercer sus derechos políticos. Destaca que sus menciones a otras decisiones internacionales y a la situación de otros líderes independentistas es sumamente relevante para poder evaluar la motivación y la legalidad de los actos del Gobierno del Estado parte.

13.2 El autor reitera que el requisito de presencia física carecía de sustento legal y fue impuesto en su caso de forma retroactiva. En relación con su suspensión como diputado, el autor sostiene que el Tribunal Constitucional se negó a revisar el auto de procesamiento por el delito de rebelión. Agrega que el Tribunal solo se limitó a revisar la decisión de suspensión, remitiéndose a la decisión sobre el recurso de amparo presentado por otros líderes (párr. 11.8 *supra*) según la cual la medida de suspensión del Artículo 384 bis de la LECrim es automática<sup>77</sup>. Alega que, al negarse a revisar el procesamiento por el delito de rebelión, el

<sup>73</sup> TEDH, *Scoppola v. Italy (No. 3) [GC]*, No. 126/05, párr. 104.

<sup>74</sup> *Ibid.*, traducción del Estado parte.

<sup>75</sup> STC 171/2021.

<sup>76</sup> PACE, Resolution 2381 (2021), Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandate?, párr. 10.3.2.

<sup>77</sup> STC 171/2021, punto 6, citando STC 11/2020.

Tribunal Constitucional deliberadamente aseguró que la medida de suspensión sea automática. Sostiene que haber podido ser reemplazado por otro diputado de su partido no cambia el hecho de que su derecho político a desempeñar su cargo fue violado. Agrega que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos encontró una violación de los derechos de un miembro del Parlamento que, aunque mantuvo su salario, no pudo ejercer sus funciones parlamentarias en razón de su prisión preventiva<sup>78</sup>.

#### **Observaciones adicionales del Estado parte**

14.1 En sus observaciones adicionales de 14 de marzo de 2021, el Estado parte sostiene que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa señaló en la resolución mencionada por el autor que “reconoce que España es una democracia viva, con una cultura de debate público libre y abierto, y que la mera expresión de opiniones independentistas no es motivo de persecución penal”, reconociendo también el carácter inconstitucional del referéndum<sup>79</sup>. Agrega que los motivos de la Asamblea se centraron en entender que la regulación de los delitos de rebelión y sedición debe ser revisada y, a su entender, no aplicable a supuestos como la convocatoria inconstitucional de un referéndum de autodeterminación. Sin embargo, el objeto de la comunicación del autor no es cuestionar su procesamiento por rebelión y posteriormente por sedición, sino su suspensión como parlamentario y la imposibilidad de participar en un debate de investidura a distancia. El Estado parte sostiene que solo podría entenderse que la resolución de la Asamblea respalda una vulneración a los derechos del autor si la regulación de los delitos que ella cuestiona hubiera sido establecida para limitar los derechos del autor, lo que es imposible de afirmar en tanto dichos delitos existían en el Código Penal décadas antes de su aplicación al caso del autor.

14.2 Sobre la posibilidad de participar en el debate de investidura a distancia, el Estado parte se remite a sus observaciones anteriores agregando que considera irracional la pretensión del autor de querer participar en un debate de investidura para presidir una Comunidad Autónoma sin estar presente ni en dicho debate ni en dicha Comunidad. En relación con la suspensión como parlamentario, el Estado parte reitera que la individualización de la medida fue realizada por la Mesa del Parlamento de Cataluña para asegurar que la decisión del Juez Instructor no alterase las mayorías parlamentarias.

---

<sup>78</sup> *Selahattin Demirtaş v. Turkey* (No. 2) [GC], n° 14305/17, § 397.

<sup>79</sup> PACE, Resolution 2381 (2021), párr. 9, traducción del Estado parte.

## Anexo II

### Individual opinion of Mr. José Santos Pais (partially dissenting)

1. I regret not being able to fully concur with the majority. The author's communication should not have been admitted for non-exhaustion of domestic remedies. I would also not have found a violation of the authors' rights under article 25 of the Covenant. I agree however with the decision on the remaining claims.

2. The political situation in Spain at the time of the facts (paras 2.1-2.2) was extremely delicate, with the State on the verge of disruption. Opposing manifestations were held not only in Catalonia but in other Spanish regions as well, with significant risks to national integrity, national security and the democratic order. This dangerous and unpredictable situation, that led to several acts of violence, justified the presence of a significant number of police officers in Catalonia during the holding of the referendum. The author, as President of the Generalitat, was well aware of the serious risks taken by blatantly violating the Constitution, the law, and decisions of the Constitutional Court, but persisted in his efforts to secure Catalanian independence. Immediately after, the Prosecutor General initiated criminal proceedings against the author for the offences of rebellion, sedition and misappropriation of public funds. The author fled to Belgium. The investigating judge ordered his arrest (para 2.3) and later confirmed the criminal proceedings against him (para 6.2). The Supreme Court upheld this decision.

3. In December 2017, the author was re-elected to the Parliament of Catalonia (para 2.5) and nominated as a candidate for the Presidency of the Generalitat (para 2.6). The Government challenged the nomination before the Constitutional Court which decided to adopt precautionary measures consisting of the suspension of any non-face-to-face investiture session of the Parliament of Catalonia unless the author was able to attend in person with prior judicial authorisation (para 2.7). The author requested the suspension of the interim measures, rejected by the Constitutional Court (para 2.8), which later admitted the challenge by the Government to the author's nomination as a candidate to the Presidency of the Generalitat (para 4.5). Moreover, the Supreme Court did not grant permission for the author to attend the investiture session, arguing that it would not consider any application from him until he appeared in court. Even though the author later stepped aside as candidate for the Presidency and expressed support for another candidate (para 4.6), he was able to continue exercising his right to vote in Parliament until October 2018 (para 6.5). In fact, although being prosecuted and declared a fugitive, the author was admitted to the criminal proceedings to defend his rights (para. 7.3). He was also candidate for the European Parliament in the elections of May 2019 and ultimately elected, which is why he eventually resigned to his seat at the Catalanian Parliament (para. 8.). On 12 February 2019, the Constitutional Court ruled that "[t]he performance of a candidate in the investiture session [...] is of a highly personal nature. The investiture procedure requires the candidate himself to defend his programme [...]" (para 7.1).

4. On 9 July 2018, the investigating judge informed the parliament of Catalonia the author had been suspended from his public duties pursuant to article 384 bis of the Criminal Procedure Act (CPA) and the bureau was required to take necessary measures (para 6.3). An appeal by the author on his suspension, was lodged before the Supreme Court (para 6.5). Later, the author filed an application for *amparo* before the Constitutional Court, together with a request for interim measures to stay the decision to suspend him from his functions (para 6.6). The *amparo* was granted but the interim measures were rejected in March 2019 (para 7.4).

5. The author submitted his complaint to the Committee on 1 March 2018, only one month after he lodged his first domestic appeals and despite the fact the applications for *amparo* had not even been presented before domestic authorities. Moreover, the author

continued to lodge further appeals before such authorities. The successive rounds of submissions by the parties before the Committee made it obvious that the initial complaint of the author was premature and should not have been admitted. The reasoning in the present Views (paras 15.3-15.8) makes it extremely difficult to use article 5(2)(b) of the Optional Protocol effectively in the future. Since the determination on the exhaustion of domestic remedies is made with reference to the time at which the communication is considered and the principle of procedural economy, the longer a communication takes to be considered by the Committee and the more additional complaints the author adduces, the more ineffective the principle of exhaustion of domestic remedies becomes.

6. Article 384 bis CPA was established in 1988 and declared constitutional by the Constitutional Court in 1994. It is therefore not a new provision, and the author was acquainted with it. The measure of suspension from the author's public duties, due to the far-reaching political and social implications of his actions, was necessary, reasonable, objective and proportionate<sup>1</sup>. This measure was taken by an investigating judge, after a thorough and detailed assessment of available evidence at the time, in the framework of a criminal investigation, with all due process guarantees. The Supreme Court later dismissed, in October 2019, the charges of rebellion due to insufficient evidence of instrumental violence thus immediately revoking the author's suspension as per his request (Annex I, para 10.9). The delay in the domestic settlement of the case is due to the author's own wrongdoing since, unlike other co-defendants – some of whom saw their prison sentences remitted in the meantime – he continued to escape from justice and refused to appear before domestic courts to face the charges against him.

7. The course of events on the offence of rebellion just reflects the regular functioning of domestic courts, where a later decision (on appeal) assesses and changes a previous decision in face of more detailed and ample evidence gathered during the investigating phase. It also proves there was neither arbitrariness nor denial of justice by domestic courts and no irreparable harm was caused to the author, who was re-elected to the Parliament of Catalonia in 2017 and elected to the European Parliament in 2020.

8. As regards the alleged violation of article 25 of the Covenant, the author deliberately disrespected the law and decisions by the Constitutional and Supreme Courts. His political rights were consequently affected because he resorted to unlawful means instead of available constitutional routes for reforming the Spanish Constitution, becoming therefore liable for several criminal offences. The author even tried to obtain judicial immunity before taking up office, which seems rather unusual.

9. The Views tried to avoid the pitfall of the Committee's established jurisprudence on national courts' interpretation of domestic legislation and assessment of facts and evidence (paras 16.3, 16.9-16.12). Subtle the reasoning used may be, it is still linked to the interpretation under domestic law of the offences of rebellion and sedition and the applicability of article 384 bis CPA. Scrutiny for a suspension depends on the available evidence at the time of its judicial consideration, which grows more significantly as the investigation proceeds. Domestic courts have settled such interpretation divergently, but in a timely manner, and agreed, on appeal, with the author's arguments. The Committee should therefore not act as a fourth instance to dispute their analysis. The use of article 384 bis CPA was not automatic but applied to a specific case, in an individualized manner, in view of specific circumstances and requiring the express intervention of the Parliament of Catalonia to keep the existing parliamentary majorities (Annex I, paras 10.6-10.9). Moreover, the measure of suspension from public duties, in face of the evidence available, was reasonable, necessary, proportionate, and predictable in the serious political and social circumstances the investigating judge faced at the time he imposed it.

10. I would thus not have found a violation of the author's rights under article 25 of the Covenant for his suspension as member of the Parliament of Catalonia during the investigating phase of the criminal proceedings instituted against him.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> See, similarly, ECHR, rejecting the author's application in *Forcadell i Lluís and others v. Spain*, Ap. No.75147/17, 27/05/2019.

<sup>2</sup> See, similarly, the dissenting opinion in *Junqueras et al. V. Spain* (CCPR/C/135/D/3297/2019).