



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2869/2016 号来文的
决定***

来文提交人:	D.M.(由律师 Marija Ivanović 代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	塞尔维亚
来文日期:	2012 年 12 月 20 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 2016 年 11 月 30 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2021 年 3 月 25 日
事由:	提交宪法申诉的法律代表要求
程序性问题:	用尽国内补救办法;明显缺乏依据;属事管辖权
实质性问题:	诉诸法庭;歧视;公正审判
《公约》条款:	第十四条第一款,单独解读以及与第二十六条一并解读
《任择议定书》条款:	第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 D.M., 塞尔维亚国民, 1943 年 3 月 24 日出生。他声称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条第一款(单独解读以及与第二十六条一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 2001 年 12 月 6 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一三一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 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·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 2001 年，提交人被贝尔格莱德市图书馆解雇。同年晚些时候，提交人向贝尔格莱德市第一法院提起了对图书馆的民事申诉，要求撤销解雇他的决定。2003 年，法院裁定提交人胜诉。然而，贝尔格莱德地区法院随后批准了图书馆对该决定的上诉，并下令重审。

2.2 2009 年 5 月，贝尔格莱德市第一法院作出了有利于图书馆的裁决。法院命令提交人支付诉讼费用 173,500 第纳尔(当时约合 2,000 欧元)。2009 年 7 月 31 日，贝尔格莱德地区法院驳回了提交人对下级法院裁决的上诉，所以该裁决便可强制执行。

2.3 2010 年 9 月 9 日，贝尔格莱德地区法院 2009 年 7 月 31 日的裁决被送交给提交人的律师。¹ 根据 2004 年《民事诉讼法》，在劳动纠纷中可以提起撤销原判上诉。提起撤销原判上诉有 30 天法定期限，自最终判决副本送达之日起开始计算。² 提交人坚持认为，就地区法院的裁决提出撤销原判上诉的最后日期是 2010 年 10 月 9 日。

2.4 提交人与当时的律师发生了争执，律师不愿代表提交人提出撤销原判的上诉。提交人认为，律师之所以不愿意，是因为提交人无力支付上诉费用，法院命令提交人支付的费用是他的工资的四倍多。最后，律师决定不代表提交人提出上诉，并于 2010 年 10 月 6 日，即提出撤销原判上诉的最后期限前三天，将提交人的案件材料退还给了他。提交人自行准备了撤销原判上诉，并于 2010 年 10 月 8 日提起上诉。³

2.5 2011 年 2 月 11 日，最高上诉法院宣布，提交人就贝尔格莱德地区法院 2009 年 7 月 31 日裁决提出的上诉不可受理，因为上诉是提交人本人而不是其法律代表提交和签署的。⁴

2.6 提交人随后向宪法法院提出申诉，称最高上诉法院滥用《民事诉讼法》相关规定，侵犯了他的公正审判权。另一方面，他辩称，在没有法律援助制度以及没有及时获得法律代理的现实机会的情况下，在最高上诉法院由律师代理的义务侵犯了他诉诸法院的权利。提交人还提出了间接歧视的申诉，称要求在最高上诉法院使用法律代理的规则歧视了那些无力支付法律服务费用的人。

2.7 2012 年 7 月 4 日，宪法法院小型委员会驳回了提交人的申诉，理由是提交人的申诉不是基于“宪法规定的理由”。提交人坚持认为，他已经用尽国内补救办法，因为没有进一步的上诉渠道。他还表示，他未将此事项提交另一国际调查或解决机构审查。

2.8 关于适用的国内法，提交人指出，根据当时有效的 2004 年《民事诉讼法》，“具有法律能力的一方可以在诉讼中自己采取行动(诉讼能力)”；但是，

¹ 该决定似乎是 2009 年送交给提交人的。

² 提交人援引《民事诉讼法》第 394 条第 1 款。

³ 提交人的撤销原判上诉日期为 2008 年 10 月 8 日。根据提交人的宪法申诉，他于 2009 年 10 月 8 日提出了撤销原判上诉。

⁴ 最高上诉法院的裁决日期为 2010 年 2 月 11 日。

“当事方在复审程序或为保护合法性而提起的程序中必须有一名法律顾问”。⁵ 提交人坚持认为，塞尔维亚语中的 *revizija* 一词既可译为“复审程序”，也可译为“撤销上诉程序”。此外，《民事诉讼法》规定，“当一方当事人被免除支付诉讼费用的责任时，为了保护一方当事人的权利，如果有必要，一审法院应承认其获得免费法律援助的权利”。⁶ 缔约国的《宪法》禁止一切直接或间接歧视，并保障落实人权和少数群体权利，以及在独立和公正的法庭上接受公开审讯的权利。

申诉

3.1 提交人声称，在他无法及时获得法律代理或申请和获得法律援助的情况下，缔约国不允许他在没有法律代理的情况下就贝尔格莱德地区法院的裁决向最高上诉法院提出上诉，侵犯了他根据《公约》第十四条第一款(单独解读以及与第二十六条一并解读)享有的权利。提交人被剥夺了诉诸司法的机会，并受到间接歧视，因为法律要求向最高上诉法院提起上诉的申请人必须由律师代理，这种僵化的法律规定歧视了那些无力支付法律服务费用的人。

3.2 宪法法院小型委员会的决定在程序上有缺陷。法院指出，提交人的申诉不是基于“宪法规定的理由”。提交人坚持认为，这种推理很奇怪，而且不清楚。如果提交人申诉的实质内容有问题，应由宪法法院的 8 名法官组成的合议庭或 15 名法官组成的大审判庭，而不是由 3 名法官组成的小型委员会对他的申诉作出裁决。宪法法院以程序理由驳回了提交人的申诉，而事实上其理由与申诉的实质内容有关，所以法院的做法是错误的。

3.3 宪法法院的裁决也存在实质性缺陷。在民事诉讼中解决诉诸法院的问题很重要，因为在提交申诉时，缔约国没有民事诉讼的法律援助制度。在 *Airey 诉爱尔兰案* 中，欧洲人权法院认定，申诉人在无力支付律师费用以获得婚姻分居令以及无法为自己辩护的情况下，无法诉诸法院。⁷ 欧洲法院没有规定各国应采取哪些措施确保诉诸法院的机会，但指出，可能的措施包括免费法律援助计划或简化法院程序。在提交人的案件中，剥夺诉诸法院权利的做法甚至比 *Airey 诉爱尔兰案* 中更不公正，因为提交人准备在最高上诉法院自我辩护，但法律不允许他这样做。欧洲法院也一再认定，未能为关于法律问题的上诉提供法律援助构成了对公平审判权的侵犯。⁸ 提交人在向宪法法院提出上诉时援引了欧洲法院的上述判例。然而，宪法法院无视他的论点。

3.4 宪法法院的结论具有误导性，是错误的。提交人陈述了在向最高上诉法院提出上诉之前不愿聘用新律师的理由，法院对他的理由作了错误的解读。宪法法院的理由是，提交人关于他没有财力聘请新律师的说法是不相关的，因为他都没有根据《民事诉讼法》第 164 条至第 169 条规定的程序申请法律援助。但是，提交人在其宪法申诉中写道：

⁵ 提交人援引了《民事诉讼法》第 74 条第 1 款和第 84 条第 2 款。

⁶ 提交人援引了《民事诉讼法》第 166 条第 1-3 款(省略了内部援引)。

⁷ 欧洲人权法院，*Airey 诉爱尔兰案*，第 6289/73 号申请，1979 年 10 月 9 日判决。

⁸ 提交人特别援引了欧洲人权法院，*Twalib 诉希腊案*，第 42/1997/826/1032 号申请，1998 年 6 月 9 日判决。

我们回顾，申请人是退休人员，所欠数额(2,000 欧元)超过了她四个月的收入。在这种情况下，不可能拿出新的资金在撤销原判的诉讼中聘请律师。但经济问题并不是此案唯一的重要原因。他的前律师最终(在最后期限前三天)拒绝准备和提出撤销原判请求，此后申诉人不想请新律师了，因为他还得在三天内向新律师解释整个过程和案件事实，最后还要指望这位新律师写出一份令人满意的撤销原判请求。相反，申诉人以自己的名义自行发出了撤销原判请求。这项撤销原判请求是及时提出的，而且是基于法律规定的实质性理由。没有理由不对这一请求的实质问题作出裁决。

3.5 必须提供可用、有效和充分的法律补救办法。《民事诉讼法》第 166 条规定的免费法律援助程序不符合上述任何一项标准，因此不是提交人必须用尽的补救办法。提交人并不知悉任何关于申请人根据《民事诉讼法》第 166 条获得免费法律援助以提出撤销原判上诉的案例。此外，这一规定不适用于涉及特别法律补救办法的诉讼。即使适用，实际上，提交人仍不可能获得免费法律援助，因为主管法院不会在这么短的时间内对他的请求作出裁决。《民事诉讼法》没有具体规定一审法院必须就免费法律援助请求作出裁决的时限。欧洲人权法院在对 *Sialkowska* 诉波兰案的判决中认定，申请人不可能在法律援助计划下找到新的律师，因为在他见到律师时，提出撤销原判上诉的时限就只剩三天了。⁹

3.6 作为补救办法，提交人要求委员会认定缔约国侵犯了他诉诸法院的权利，并使他在公正审判权方面受到间接歧视。他还要求最高上诉法院撤销对他的判决，重新审查他的上诉，并就其实质内容作出裁决。他还要求就所遭受的侵权行为获得赔偿，并就委员会会议期间他承担的诉讼费用获得偿付。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2017 年 5 月 18 日的意见中确认，根据《民事诉讼法》第 84 条第 2 款，在复审程序和调卷令状程序中，当事方应由法律顾问代理。根据该法第 401 条，除其他外，如果动议不是律师提出的，则不得进行复审。

4.2 正如欧洲人权法院一再指出的那样，最高上诉法院的性质及其在评估法律适用方面的作用是特殊的。因此，最高上诉法院的诉讼程序比普通司法程序更为正式是合理的。要求向最高上诉法院提出申诉的人由合格的法律顾问代理，这并不违反《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 6 条。欧洲委员会的若干成员国也执行了同样的要求。此外，根据当时生效的《律师活动法》，律师必须向其委托人提供称职的、认真负责的法律援助，并允许律师回避，除非这种回避会对其委托人造成不可弥补的伤害。因此，如果提交人认为他当时的律师的行为伤害了他，他可以提起诉讼，要求律师赔偿损失。

4.3 根据《宪法》第 170 条，宪法申诉是一种特殊和例外的法律补救办法。这可能涉及国家机构或行使公共权力的组织所采取的一般行为或行动，这些行为或行动侵犯或剥夺了《宪法》保障的人权或少数群体权利以及自由。提出宪法申诉的个人必须之前已向普通法院寻求法律保护。

4.4 在本案中，宪法法院根据欧洲人权法院的判例驳回了提交人的申诉，根据该判例，必须以全面和令人信服的方式分析侵犯权利行为。宪法法院驳回了提交人

⁹ 欧洲人权法院，*Sialkowska* 诉波兰案，第 8932/05 号申诉，2007 年 3 月 22 日判决。

的上诉，因为最高上诉法院以可接受的方式适用了《民事诉讼法》第 84 条第 2 款的法律要求，该条规定，在复审程序中，一方当事人必须由法律顾问代理，最高上诉法院还适用了该法第 401 条第 2 款的法律要求，该条规定，如果动议不是由律师提出的，则不得进行复审。

4.5 关于提交人声称他被剥夺了诉诸法院的权利，宪法法院认为，根据欧洲人权法院的判例，诉诸法院的权利与下级诉讼程序和一审程序有关，而诉诸最高级法院的权利可能在一定限度内以各种方式缩小范围。宪法法院还在其判例中确定，《民事诉讼法》第 84 条第 2 款和第 401 条第 2 款确实符合宪法，因为它们不限制对公民权利的保护。¹⁰ 相反，鉴于宪法程序和争议的复杂性和重要性以及法院诉讼程序的效率，法律代理的要求其实保护了上诉人的权利。宪法法院在其以往的判例中认为，上诉人需要得到以专业法律知识和经验形式提供的保护，以便能够有效和及时地确定他们的宪法权利和义务。

4.6 宪法法院还认为，提交人关于他无法支付法律代理费用的说法是不相关的，因为根据《民事诉讼法》第 164 至第 168 条，无力支付法律诉讼费用的人可以免除偿付这些费用的义务。《民事诉讼法》第 165 条和第 166 条也规定了申请这种偿付的程序。

4.7 正如宪法法院的裁决所指出的，提交人在提交宪法申诉之前，应该已就其保护要求用尽了国内补救办法。但是，在民事诉讼期间，提交人甚至都没有试图提出无力支付诉讼费用的申诉，所以法院也就无法按照《民事诉讼法》的要求，为保护提交人的权利，必要时应给予其免费的法律代理。

4.8 宪法法院在这个问题上的立场是一贯的。法院在 2009 年 4 月 30 日第 IU-28/2005 号决定中裁定，对上诉人的强制性法律代理要求不构成基于财产的歧视。这是因为《民事诉讼法》的相关条款对无力偿付诉讼费用的个人规定了豁免，并规定了完全免于此类偿付以及需要法律援助以保护其权利的人有权获得法律援助。虽然豁免权必须在一审程序中行使，但其效力可延伸到涉及特别法律补救的程序。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 提交人在 2017 年 8 月 2 日的评论中重申了他的论点，并进一步指出，他从未如缔约国所述，声称法律代理的要求违反了《欧洲人权公约》第 6 条。相反，问题在于除了法律代理的要求外，在没有法律援助计划的情况下，如果需要法律代理，也没有真正和可行的机会获得法律代理。缔约国关于《律师活动法》的论点无关紧要，因为提交人的律师在诉讼未决期间没有回避此案。缔约国关于提交人可以向其律师寻求赔偿的论点是荒谬且不相关的。

5.2 提交人不认同宪法法院裁决中提出的所有要点，并提供了《民事诉讼法》第 164 至第 167 条的译文。向一审法院提出请求偿付诉讼费用的动议，并不是提交人必须用尽的现实和有效的补救办法。上诉必须在收到法院最终裁决后 30 天内提出。无法申请延长提出撤销原判上诉的期限。法院最终裁决要求提交人支付 173,500 第纳尔的诉讼费用，所以法律上不可能免除他偿还诉讼费用的义务。这

¹⁰ 缔约国援引了宪法法院 2009 年 4 月 30 日第 IU-28/2005 号裁决。

是因为在作出该裁决后，不允许一审法院更改该裁决的任何内容。如果不免除偿付诉讼费用，提交人就无法获得免费的法律代理。

5.3 即使克服了这一程序障碍，提交人在获得诉讼费用偿付方面也会面临其他困难。申请豁免时，个人必须提交由主管机关出具的财产证明；获得这样的证明至少需要几天的时间。此外，即使豁免申请获得全额批准，个人仍须证明有必要获得法律代理以保护其权利，才能获得免费法律援助。偿付过程也可能会延长，因为涉及多个决策机构；由一审法院就法律援助请求作出决定，由一审法院院长决定任命谁为律师。缔约国本可以提供关于诉讼费用偿付请求和免费法律援助请求的平均处理时间的统计数据，但它没有提供。

5.4 总而言之，期望撤销原判上诉人在 30 天内收集所有必要文件，提交诉讼费用豁免请求，得到关于该请求的决定，获得任命法律援助律师的单独决定，让律师熟悉案件事实并让律师提出上诉，是非常不现实的。因此，获得诉讼费用豁免和免费法律援助的程序不是提交人必须用尽的有效补救办法。

5.5 提交人援引欧洲人权法院关于 *Maširević* 诉塞尔维亚案¹¹的判例，重申最高上诉法院驳回他的撤销原判上诉，干涉了他诉诸法院的权利，剥夺了他伸张正义的权利。

5.6 《2013-2018 年国家司法改革战略》及其相关行动计划的主要目标之一是改善诉诸司法的机会。该战略和行动计划强调必须通过和执行关于免费法律援助的法律草案。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，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。

6.2 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目前不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到缔约国的立场，即提交人没有按照《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，用尽所有可用的国内补救办法。委员会注意到缔约国的论点，即提交人没有使用《民事诉讼法》规定的程序，要求偿付诉讼费用以及获得免费法律援助。委员会认为，在本案中，这些补救办法的可用性和有效性问题与提交人关于诉诸司法的论点的实质内容密切相关。委员会还注意到，提交人在就最高上诉法院的裁决向宪法法院提出上诉时，提及了他根据《公约》第十四条第一款(单独解读以及与《公约》第二十六条一并解读)提出的指称的实质内容。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不排除它审议本来文的实质问题。

6.4 委员会注意到，提交人声称，他被剥夺了向最高上诉法院申诉的权利，这侵犯了他根据《公约》第十四条第一款(单独解读以及与第二十六条一并解读)享有的权利。委员会注意到提交人的立场，即国内法要求撤销原判的上诉人必须由律师代理，这项要求导致他无法向法院申诉，因为他当时的律师拒绝提出上诉，在

¹¹ 欧洲人权法院，*Maširević* 诉塞尔维亚案，第 30671/08 号申请书，2014 年 2 月 11 日判决。

提出上诉的最后期限前几天才将他的案卷还给他，所以他没有足够的时间找到新的律师。委员会注意到，提交人声称，当他以自己的名义提出上诉时，最高上诉法院驳回了上诉，因为上诉不是由律师提出的。委员会注意到，提交人认为这构成了基于提交人经济状况的歧视。委员会还注意到，提交人声称，如果他通过法律规定的程序提出请求，他无法在短短 30 天的提交期内及时获得诉讼费用的偿付和/或法律援助。

6.5 委员会回顾其第 32 号一般性意见(2007 年)指出，《公约》第十四条第一款所载平等诉诸法院的权利涉及诉诸一审程序，而不触及上诉权或其他补救办法的问题。¹² 委员会还注意到，本来文涉及民事劳工事项，并指出规定了有限自我辩护权的《公约》第十四条第三款(卯)项适用于刑事被告，而不适用于民事诉讼当事人。委员会还回顾，《公约》第十四条第五款规定的由上级法院复审的权利并不适用于法律诉讼中确定权利和义务的程序或刑法上诉审理之外的任何其他程序。¹³ 因此，委员会认为，提交人关于被拒绝诉诸最高上诉法院的申诉不属于《公约》第十四条的保护范围，因此根据《任择议定书》第三条，基于属事理由而不可受理。

6.6 委员会还注意到，提交人声称，宪法法院的裁决不明确，而且是错误的，可能侵犯了《公约》第十四条第一款的公正审判权。委员会回顾，通常由《公约》缔约国的法院在有关案件中评估事实和证据以及国内法的适用情况，除非证明这种评估具有明显的任意性质，或相当于明显犯错或拒绝司法，或法院违反了其独立和公正的义务。¹⁴ 委员会认为，它所掌握的资料并不能证明宪法法院对提交人申诉的裁决存在这种缺陷。宪法法院驳回申诉是因为最高上诉法院作出这项存在争议的裁决所依据的事实是，《民事诉讼法》第 84 条第 2 款和第 401 条第 2 款要求个人在复审程序中由律师代理，而提交人没有试图通过法律允许的程序寻求法律援助。因此，委员会认为，就可否受理而言，提交人没有证明宪法法院的裁决明显具有任意性、明显错误，或是构成司法不公。因此，委员会根据《任择议定书》第二条宣布根据《公约》第十四条第一款提交的来文的这方面不可受理。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条和第三条，来文不予受理；
- (b) 将本决定转交缔约国和提交人。

¹² 第 32 号一般性意见(2007 年)，第 12 段，援引 I.P.诉芬兰案(CCPR/C/48/D/450/1991)，第 6.2 段。

¹³ 第 32 号一般性意见(2007 年)，第 46 段。

¹⁴ 第 32 号一般性意见(2007 年)。另见 Tyvanchuk 等人诉白俄罗斯案(CCPR/C/122/D/2201/2012)，第 6.6 段。