



## 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 3278/2018 号来文的意见<sup>\*</sup>, <sup>\*\*</sup>, <sup>\*\*\*</sup>

来文提交人:	Dorin Șeremet 等(由律师 Sorina Macrinici, Veronica Mihailov Moraru 和 Eduard Digore 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	摩尔多瓦共和国
来文日期:	2018 年 8 月 10 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 2019 年 3 月 5 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 10 月 21 日
事由:	海外国民参加总统选举
程序性问题:	不符合《公约》规定
实质性问题:	投票权; 有效补救权; 诉诸法院
《公约》条款:	第二条第一款、第十四条第一款、第二十五条(丑)项
《任择议定书》条款:	第二条和第三条

1. 来文提交人是 Dorin Șeremet (1998 年出生)、Simion Doibani (1988 年出生)、Oleg Dolganiuc (1988 年出生)、Mihail Plugaru (1987 年出生)、Natalia Plugaru (1983 年出生)、Andrei Cebotari (1988 年出生)、Petru Maxian (1983 年出生)、Natalia Maxian (1986 年出生)、Viorica Muntean (1987 年出生)、Veronica Botnaru (1988 年

\* 委员会第一百三十三届会议(2021 年 10 月 11 日至 11 月 5 日)通过。

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有: 瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈吉布·埃尔·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、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。

\*\*\* 委员会委员古谷修一的个人意见附于本意见之后。



出生)、Liuba Botnaru (1978 年出生)、Vlada-Valeria Botnaru (1998 年出生)、Sergiu Botnaru (1969 年出生)、Alexei Botnaru (1975 年出生)、Maria Cotea (1962 年出生) 和 Valeriu Lupu (1976 年出生)。他们都是摩尔多瓦共和国国民，现居住在意大利或大不列颠及北爱尔兰联合王国。他们声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第一款、第十四条第一款和第二十五条(丑)项享有的权利。《任择议定书》于 2008 年 4 月 23 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

### 提交人陈述的事实

2.1 直到最近，在摩尔多瓦共和国，总统是由议会选举的。然而，根据宪法法院 2016 年 3 月 4 日的决定，缔约国采用了直接选举制度。第一次总统选举定于 2016 年底举行。

2.2 《选举法》中有关于海外投票的规定。海外投票站的数量和地域分布将由政府和外交与欧洲一体化部共同决定。作出决定的依据是以下两点：(a) 居住在国外的公民在网上进行了预登记；以及(b) 海外选民参加了之前的议会选举(2014 年)。根据《选举法》第四十九条第三款，在国外设立的每个投票站最多发放 3,000 张选票。<sup>1</sup>

2.3 2016 年 5 月 10 日至 9 月 19 日，居住在国外的 3,570 名摩尔多瓦共和国公民进行了投票登记。2016 年 9 月 26 日，政府批准了国外投票站的数量及其设立地点。最终，在国外设立了 100 个投票站。

2.4 第一轮总统选举于 2016 年 10 月 30 日举行。没有候选人获得超过 50% 的选票，因此举行了第二轮选举。在第一轮投票中，中央选举委员会向海外投票站发放了 270,350 张选票，67,205 名海外选民行使了投票权。

2.5 在第一轮投票中，有八个海外投票站<sup>2</sup> 的投票数量达到 2,000 张左右。有一个投票站的选票在投票结束前就用完了。<sup>3</sup> 第一轮投票后，排名前两位的总统候选人之一马娅·桑杜通知摩尔多瓦主管机构，海外选民受到了动员，存在选票不足的风险。2016 年 11 月 2 日，她向政府、外交与欧洲一体化部以及中央选举委员会发出正式信函，要求为第二轮投票增加海外投票站数量。海外摩尔多瓦公民受到空前动员参加第二轮选举的情况被大众媒体报道，同时在社交媒体上传播。2016 年 11 月 3 日，桑杜女士在社交媒体上发表了一封致议会、政府、外交与欧洲一体化部及中央选举委员会的公开信，声称它们应对妨碍海外公民在第二轮总统选举中的投票权负责。然而，主管机构没有就第二轮投票中国外投票站的数量问题采取任何行动。

2.6 第二轮选举于 2016 年 11 月 13 日举行。中央选举委员会少量增加了提供给海外投票站的选票数量，从 270,350 张增加到 288,850 张，但就投票站数量问题没有采取任何行动。在第二轮投票当天，参与投票的海外摩尔多瓦选民人数增加

<sup>1</sup> 《选举法》规定，设立的投票站将服务于 30 至 3,000 名选民。

<sup>2</sup> 加拿大蒙特利尔的第 1/314 号，(1,989 票)；莫斯科的第 1/317 号(2,044 票)；都柏林的第 1/325 号(2,068 票)；巴黎的第 1/347 号(1,971 票)；意大利梅斯特的第 1/359 号(1,886 票)；意大利帕多瓦的第 1/365 号(1,898 票)；意大利帕尔马的第 1/366 号(1,964 票)；布加勒斯特的第 1/389 号(2,373 票)。

<sup>3</sup> 伦敦斯特拉特福德的第 1/336 号。

到 138,720 人，几乎是第一轮投票人数的两倍。许多公民无法在国外的 18 个投票站投票，<sup>4</sup> 因为分配的 3,000 张选票是不够的。<sup>5</sup> 来文提交人正是因此而不能在伦敦和意大利的博洛尼亚、梅斯特及帕尔马进行投票。

2.7 2016 年 11 月 13 日，包括提交人在内的 4,031 名摩尔多瓦公民在国外投票站提出申诉，声称由于选票数量不足，他们的投票权受到侵犯。<sup>6</sup> 国外投票站的选举局拒绝行使其管辖权，在没有通知申诉人的情况下，将申诉移交给基希讷乌区选举委员会，该委员会是等级更高的选举机构。国外的摩尔多瓦公民在世界各地组织了抗议活动，表达他们对第二轮总统选举组织不善及选举结果的不满。

2.8 基希讷乌区选举委员会在 2016 年 11 月 16 日和 17 日通过两项决定，注意到无法在国外投票站投票的公民提出的申诉，并在没有就据称侵犯投票权行为发表任何意见的情况下，将这些申诉转交给宪法法院审议，并与此同时确认了选举结果。<sup>7</sup> 直到 2016 年 11 月 18 日，当这两项决定在市政厅的官方网站上公布时，包括提交人在内的申诉人才得知这些决定。然而，宪法法院拒绝受理这些申诉，并将它们退回地区选举委员会，后者则将其转给中央选举委员会审查。

2.9 2016 年 11 月 18 日，中央选举委员会批准了关于总统选举结果的报告。该委员会在报告中提到了不能在国外投票站投票的公民提出的申诉，并指出它认为应由宪法法院评估这些指控及其对投票结果可能产生的任何影响。

2.10 2016 年 11 月 21 日，包括提交人在内的 133 名居住在国外的摩尔多瓦公民的代表向法院提起诉讼，由于基希讷乌地区选举委员会在审查其申诉的方式方面存在问题，应宣布 2016 年 11 月 16 日和 17 日的决定无效。他们声称他们的投票权受到了侵犯，而且存在基于居住地的歧视，因为主管机构没有采取措施保障他们的投票权。在听证会上，申诉人还提出了《选举法》第 49 条第(3)款的合宪性问题，该条款将分配给国外每个投票站的选票数量限定为 3,000 张，但这一限制并不适用于国内投票站。2016 年 11 月 28 日，基希讷乌中央区一审法院作出附带裁决，拒绝了申诉人提出的直播整个过程的请求。在 2016 年 11 月 29 日的另一项附带裁决中，一审法院拒绝将关于《选举法》第 49 条第(3)款合宪性的申诉转交宪法法院，因为宪法法院已经就此问题两次发表意见。最后，根据 2016 年 11 月 30 日的附带裁决，一审法院驳回了申诉人关于听取一名记者和提交人之一作为在意大利发生的情况的见证人的证词的请求。

2.11 2016 年 12 月 1 日，基希讷乌中央区一审法院驳回了申诉。法院没有找到撤销其 2016 年 11 月 16 日和 17 日所做决定的任何法律依据。由于申诉人没有按要

<sup>4</sup> 加拿大蒙特利尔的第 1/314 号；莫斯科的第 1/317 号和第 1/318 号；都柏林的第 1/325 号；布鲁塞尔的第 1/328 号；伦敦的 1/335 号和第 1/336 号；德国法兰克福的 1/346 号；巴黎的 1/347 号；法国维伦纽夫-圣乔治的第 1/349 号；法国蒙特勒伊的第 1/350 号；意大利博洛尼亚的第 1/355 号；意大利梅斯特的第 1/359 号；意大利帕多瓦的第 1/365 号；意大利帕尔马的第 1/366 号；意大利维罗纳的第 1/375 号；布加勒斯特的第 1/389 号和第 1/390 号。

<sup>5</sup> 与此同时，根据中央选举委员会公布的投票站记录，国内有几个投票站收到的选票超过了《选举法》所规定的 3,000 张的限额。提交人提到有八个投票站收到了 3,005 至 4,045 张选票。

<sup>6</sup> 共有 1,434 名公民提交了个人申诉，2,597 名公民提出了集体申诉。

<sup>7</sup> 《选举法》和中央选举委员关于申诉的规定授权基希讷乌区选举委员会审查对国外设立的选举局的决定提出的申诉。

求说明是何人、何时，在何种情况下进行录像的，法院驳回了作为海外投票站排队长证据提交的视频记录。法院宣布，海外投票站的设立和选票分配符合法律规定。在得出这一结论时，法院援引了宪法法院之前的一项决定，即宪法法院承认国家有权根据一套标准——如海外选民预登记制度——在国外组织投票站。法院还援引了欧洲人权法院的判例，该判例没有规定《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第一议定书的缔约国有义务使居住在国外的公民能够行使投票权。<sup>8</sup> 一审法院认为，居住在国外的摩尔多瓦公民受到与居住在国内的公民相同的待遇，他们享有投票权和提出个人或集体申诉的权利。此外，居住在国外的摩尔多瓦公民投票时可以使用过期护照，也可以在国外设立的 100 个投票站中的任何一个投票。这 100 个投票站有能力接受 288,850 名选民，但只有 139,066 名选民参加了第二轮投票。为第二轮选举设立更多的投票站将构成违法，因为两轮选举必须在同样的条件下进行。最后，一审法院注意到，当投票站选票用完时，选民被引导到附近的投票站。<sup>9</sup>

2.12 提交人与其他申诉人一起对这一决定提出上诉。他们认为，除其他外，规定每个投票站只有 3,000 张选票的门槛相当于限制了他们的投票权。2016 年 12 月 6 日，基希讷乌上诉法院维持一审判决，认为基希讷乌地区选举委员会 2016 年 11 月 16 日和 17 日的决定是合法的，因为在确认选举结果时，应由宪法法院就侵犯投票权的指控作出裁决。国外投票站数量的确定和每个投票站最多分配 3,000 张选票的做法也符合现行法律规定。上诉法院指出，在第一轮投票中，选民没有对投票站数量或提供给每个投票站的选票数量提出异议。申诉人提出由于旅费问题，让他们去邻近的投票站投票已经构成歧视。对此，上诉法院回顾指出，投票权不是一项绝对权利，希望行使该权利者应确实有行使权利的可能。最后，上诉法院指出，原告没有明确质疑 2016 年 11 月 30 日的一审附带裁决，该裁决驳回了他们提出的听取两名证人证词的请求。

2.13 2016 年 12 月 12 日，最高法院宣布提交人和其他申诉人就法律问题提出的上诉不可受理，因为他们的申诉聚焦在上诉法院的结论，而非指向法律适用不当。

2.14 2016 年 12 月 13 日，宪法法院确认了总统选举的结果，并确认了总统的授权。宪法法院指出，2016 年 11 月 13 日在海外投票站就所控侵犯投票权行为提出个人和集体申诉后，中央选举委员会没有就是否存在侵权行为做出裁决，而是拒绝行使管辖权。宪法法院澄清说，应由选举机构和普通法院审查在投票日提交的申诉，它们不应拒绝行使管辖权。由于下级机构未能审查这些案件的情况，导致宪法法院没有获得对事实进行的法律评估；宪法法院只审查法律问题，不审查事实问题。因此，宪法法院建议议会澄清适用于审查有关组织和举行选举的申诉的立法。宪法法院特别建议议会就各类选举的申诉程序做出单独和明确的规定，并对涉及两轮投票的选举的申诉程序做出单独规定。

2.15 宪法法院进一步认为，投票权是相对权利，而非绝对权利，因此国家享有很大的自由裁量权，行使该权利可能会受到一些隐性限制。法院还认为，鉴于生

<sup>8</sup> 见 Sitaropoulos 和 Giakoumopoulos 诉希腊案，第 42202/07 号申诉，2012 年 3 月 15 日的判决。

<sup>9</sup> 法院用意大利的两个投票站举例，这两个投票站分别距离公民最初试图投票的投票站 31 公里和 45 公里。

活在国内外的公民的不同法律情况，选举权方面的平等并不意味着在国内外可以在相同的条件下行使该权利。法院接着指出，《欧洲人权公约第一议定书》没有保障缔约国国民在国外投票的权利。此外，在《选举事务良好做法守则》中，通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)承认，居住地可能会对行使投票权产生影响。

2.16 虽假定提出申诉的 4,031 名公民未能行使投票权，<sup>10</sup> 但宪法法院找不到任何客观证据证明国家主管机构在确定国外投票站数量时没有本着诚意行事。例如，鉴于居住在意大利的摩尔多瓦公民提出的申诉数量最多，法院指出，在该国设立了 25 个投票站。这些投票站总计有 75,000 张选票，51,738 名选民参加了第二轮选举。然而，考虑到大量居住在国外的摩尔多瓦公民不能在 2016 年 11 月 13 日当天投票，宪法法院建议议会修订关于国外投票机制的立法，并在计算提供给国外投票站的选票数量和地域分布方面制定补充标准，包括为这些投票站提供一定数量的备用选票。

2.17 在宪法法院做出这一决定后，提交人和其他申诉人请求最高法院审查其 2016 年 12 月 12 日的决定，辩称他们未能受益于基希讷乌区选举委员会 2016 年 11 月 16 日和 17 日所做决定的有效司法控制，选举机构和司法法院没有根据法律规定和符合公民利益的诚信原则对他们进行公平审判。2017 年 3 月 22 日，最高法院宣布复审理求不可受理，因为允许该请求将意味着宪法法院宣布下级法院在裁决该案时适用的一项法律违宪。

## 申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二十五条(丑)项单独解读以及结合第二条第一款和第十四条第一款一并解读享有的权利。

3.2 提交人指出，《选举法》规定每个投票站最多只有 3,000 张选票。因此，他们无法在第二轮总统选举中投票，因为在他们去投票的位于缔约国领土之外的五个投票站，选票在截止时间之前就用完了。他们认为，在主管机构确定国外投票站的数量和地域分布时，由于国外选举的规划和组织不善，导致他们的投票权未被尊重或实现。摩尔多瓦共和国经历了大规模的移民潮，关于居住在国外的摩尔多瓦人数量缺乏准确可靠的数据。国家主管机构发布的各种研究和数据表明，有 80 至 100 万摩尔多瓦人生活在海外。对于一个总共只有 360 万公民的国家来说，这一点产生的影响是巨大的，包括在选举事务方面，主管机构在安排海外投票或在此方面立法和制定政策文件时应该考虑到这个问题。

3.3 提交人指出，根据事件发生时的现行立法，国外投票站的数量和地域分布应由政府和外交与欧洲一体化部依据以下两项标准共同决定，即：身在国外的公民进行的线上预登记和海外选民参加上次议会选举的情况。线上预登记制度在摩尔多瓦共和国是一个相对较新的工具，2014 年议会选举时首次推出，并在 2016 年总统选举中第二次使用。许多人在社交媒体上报告说，在预登记阶段的最后一个月，线上系统没有正常工作。此外，当局没有为国外的摩尔多瓦人组织关于预登记程序的大规模宣传活动。

<sup>10</sup> 鉴于第二轮选举中两名总统候选人相差 67,488 票，宪法法院宣布，即使有效，这 4,031 张选票也不可能影响投票结果，尤其是因为不能假定所有选票都会投给同一名候选人。

3.4 关于第二项标准，提交人声称，法律促进会(Promo-LEX)建议在2014年议会选举时站均投票人数超过2,000人的地方增加投票站的数量，但主管机构忽视了该建议。在几乎所有这些投票站，选票都在2016年11月13日投票结束前用完。因此，提交人认为国外投票站的数量不足。例如，现有数据显示，当时有142,266名摩尔多瓦公民居住在意大利。当局在那里只设立了25个投票站，因此只能保证其中75,000人的投票权。

3.5 提交人指出，在2017年的立法修正案中，每个投票站发放的选票数量上限从3,000张增加到5,000张，并增加了设立投票站的补充标准。

3.6 提交人声称，选举机构没有以适当方式审查和处理他们的申诉，宪法法院在2016年12月13日的裁决中也指出了这一事实。解决与选举有关争端的机制，包括有关海外投票的申诉制度不清晰。此外，欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室派遣的选举观察团建议对选举争端解决机制进行审查，以便消除漏洞和不一致之处，从而提供有效的法律补救。它强调，应考虑就处理有关海外投票的申诉问题确定明确程序和管辖权。<sup>11</sup>然而，议会仍未修订《选举法》中关于申诉程序的条款。只有中央选举委员会修订了其条例，规定关于在国外投票站行使投票权的申诉必须在选举日当天提交给国家法院。

3.7 提交人还声称，与摩尔多瓦共和国境内的选民相比，他们受到了歧视，后者在投票站数量或选票数量方面没有遇到任何问题。他们在行使投票权时受到的这种不同待遇构成了基于居留身份的直接歧视。在第二轮总统选举中，摩尔多瓦共和国境内至少有八个投票站收到了超过《选举法》规定的3,000张选票限额的票数，这相当于对国内和海外选民区别对待。

3.8 提交人还提出了违反《公约》第十四条第一款的情况，声称被剥夺了诉诸司法、权利平等和公平审理的权利，且不符合公开原则。选举机构拒绝对提交人在选举日当天就其投票权提出的申诉行使审查权，并将申诉移交宪法法院根据其授权，即确认选举有效的授权，进行审查。国家法院以实质性和程序性理由驳回了申诉，宣布申诉应在选举日当天提交给选举机构，而不是法院。然而，宪法法院认为，选举机构和国家法院都不应该拒绝对其行使管辖权，它们应该调查选举日当天报告的侵权行为。因此，提交人因其居留身份而未能平等诉诸司法。

3.9 基希讷乌中央区一审法院违反了权利平等原则，因为它不同意听取来自国外两个投票站的代表申诉人的两名证人的证词。尽管律师们按照程序规则提交此类证据，但法院拒绝将显示国外投票站排长队的录像和照片作为证据。审理过此案的各上级法院也在毫无理由的情况下任意驳回了提交人和其他申诉人的诉求，这违反了有效和平等诉诸法院的原则。最后，法院违反了公开原则，尽管它们有法律义务在法院的网页上公布判决内容，但它们没有这样做。基希讷乌中央区一审法院也驳回了申诉人关于直播审判的请求。

<sup>11</sup> 民主制度和人权办公室，“选举观察团最后报告，2016年10月30日和11月13日的总统选举”，2017年2月15日，第27-28页。可查阅 <https://www.osce.org/odhr/elections/moldova/300016?download=true>。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019年5月3日，缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见，其中辩称，来文按属事理由不符合《公约》规定，应宣布其不可受理。如果委员会认定来文可受理，则缔约国认为来文没有法律依据。

4.2 关于来文可否受理问题，缔约国提到欧洲人权法院的判例。该判例宣布，《欧洲人权公约第一议定书》第三条赋予的权利不是绝对权利，而是存在施加隐性限制的空间，缔约国在这方面享有很大的判断余地。<sup>12</sup> 缔约国提出，委员会也采取了同样的做法，它回顾了其第25号一般性意见(1996年)，其中指出，选举权和被选举权不是一项绝对权利，只要不是出于歧视性或不合理的理由，对其施加限制是可以的。<sup>13</sup>

4.3 据缔约国称，《公约》第二十五条保障投票权，但不保障在国外的投票权。后者取决于国家的酌处权，国家在组织选举制度方面享有很大的判断余地。在这个意义上，欧洲人权委员会宣布指控基于居住标准限制投票权的一系列案件不可受理。<sup>14</sup>

4.4 缔约国解释说，欧洲人权法院指出，《欧洲人权公约第一议定书》第3条并没有规定缔约国有义务建立允许海外公民在国外投票的制度。<sup>15</sup> 欧洲法院还指出，无论是相关的国际和区域条约，如《公约》、《美洲人权公约》和《非洲人权和人民权利宪章》，还是主管国际机构对这些条约的解释，都没有为以下结论提供依据，即投票权扩大到要求有关国家为暂时或永久不在其国籍所在国的人士在国外行使投票权做出安排。<sup>16</sup>

4.5 因此，缔约国认为，海外国民在其居住地投票的权利并不得到《公约》保障，而是取决于各国享有的判断余地。各国可以自由选择有利于这种投票的方式。《公约》并没有要求缔约国承担确保居住在本国领土以外的公民在他们居住国行使投票权的积极义务。在居住国不能行使在原籍国可以行使的投票权，这一点并不改变投票权的实质。

4.6 关于案情实质，缔约国回顾称，在 *Sitaropoulos 和 Giakoumopoulos 诉希腊* 一案中，欧洲人权法院分析了欧洲委员会成员国有关境外投票的立法。分析表明，在大多数授权境外投票的国家，希望实现这种可能性的公民需要在某个特定日期前进行登记，以便被列入选民名单。在本案中，国外投票站的组织是基于公民的预登记情况以及参加过往届选举的人数。

<sup>12</sup> 欧洲人权法院，*Hirst 诉联合王国案*(第2号)，第74025/01号申诉，2005年10月6日的判决，第60-61段。

<sup>13</sup> 另见 *Yevdokimov 和 Rezanov 诉俄罗斯联邦案*(CCPR/C/101/D/1410/2005)，第7.4段。

<sup>14</sup> 例如，见 *X. 诉联合王国案*，第7566/76号申诉，1976年12月11日的关于可否受理的决定；*X. 诉联合王国案*，第7730/76号申诉，1979年2月28日的关于可否受理的决定；*X. 诉联合王国案*，第8873/80号申诉，1982年5月13日的关于可否受理的决定；*Polacco 和 Garofalo 诉意大利案*，第23450/94号申诉，1997年9月15日的关于可否受理的决定；以及 *Luksch 诉德国案*，第35385/97号申诉，1997年5月21日的关于可否受理的决定。

<sup>15</sup> *Sitaropoulos 和 Giakoumopoulos 诉希腊案*，第71段。

<sup>16</sup> 同上，第72段。

4.7 预登记是为了确定居住在国外的选民人数，以便确定必要的投票站数量和各投票站的选票数量。在持续四个多月的 2016 年总统选举预登记期间，<sup>17</sup> 3,570 名选民进行了登记。根据这一信息，并考虑到 73,311 名选民参加了 2014 年议会选举，政府批准为 2016 年总统选举在国外设立 100 个投票站。第一轮投票中共向这些投票站分发了 270,350 张选票，并应选民要求，为第二轮投票分发了 288,850 张选票。100 个投票站中共有 95 个收到的选票数量达到了《选举法》第四十九条第三款规定的 3,000 张限额。

4.8 因此，缔约国认为，在本案的情况下，它的行为是审慎的。它还提到，在一些投票站，第二轮投票的选民人数与第一轮相比有大幅增加。总体而言，67,205 名境外选民参加了第一轮投票；在第二轮投票中这个数字翻了一番，达到 138,720 人。2016 年第一轮和第二轮总统选举之间的这种差异是主管机构无法预见的，主管机构做出相关决定时考虑的是前几次选举期间境外选民的参与情况。其他国家两轮总统选举的结果表明，第一轮的参与人数往往高于第二轮。<sup>18</sup>

4.9 因此，缔约国认为提交人的案件是孤立且没有先例的，它并不反映一个经常发生或系统性的问题。自 2016 年选举以来，已采取多项措施加强和有效保障海外公民的投票权。这些措施包括改进预登记制度和在境外设立投票站的标准，以及将可以分配给每个投票站的选票数量由 3,000 张增加到 5,000 张。然而，缔约国回顾称，欧洲人权法院认为，在支持承认非居民享有无限投票权方面，成员国的法律和实践还没有到可以找到一种通用方法或达成共识的阶段。<sup>19</sup>

#### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2019 年 8 月 5 日，提交人提交了对缔约国意见的评论，指出与欧洲委员会其他一些成员国的情况不同(见上文第 4.6 段)，缔约国承认国外的摩尔多瓦公民有权在境外投票，并在《选举法》中为此规定了详细程序。此外，委员会在其第 25 号一般性意见(1996 年)第 3 段中指出，与《公约》承认的其他权利和自由不同，第二十五条保护“每个公民”的权利，在享受这些权利方面不允许公民之间有任何区别。

5.2 提交人指出，缔约国选民的网上预登记不是行使投票权的先决条件，而是在《选举法》中作为在国外设立投票站的一项标准引入的。然而，主管机构没有为国外的摩尔多瓦人组织关于预登记程序的宣传活动，电子系统也没有正常运行。

5.3 提交人还指出，缔约国没有就违反《公约》第十四条第一款的指控提出意见，提交人坚持他们关于违反该条款的指控。

<sup>17</sup> 2016 年 5 月 10 日至 2016 年 9 月 19 日。

<sup>18</sup> 缔约国指的是保加利亚(2016 年)、法国(2017 年)、立陶宛(2014 年)、斯洛伐克(2019 年)和乌克兰(2019 年)两轮总统选举的选民人数。

<sup>19</sup> 欧洲人权法院，Shindler 诉联合王国案，第 19840/09 号申诉，2013 年 5 月 7 日的判决，第 115 段。



## 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 按照《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。

6.3 委员会注意到，缔约国根据《任择议定书》第三条对来文可受理性提出质疑，理由是《公约》第二十五条不保障国外投票权。委员会还注意到提交人的答复，即根据第 25 号一般性意见(1996 年)，《公约》第二十五条保护每个公民的权利，且缔约国承认居住在国外的公民有权在国外投票。

6.4 委员会注意到，《公约》第二十五条(丑)项保障每个公民的投票权，不因第二条所述的任何区分而有所区别。委员会注意到，缔约国在其立法中承认其海外公民的投票权。就国内法赋予居住在国外的公民投票权而言，缔约国有义务根据第二十五条保障该权利。据此，委员会认为，这一申诉按属事理由与《公约》第二十五条并无不符，因此根据《任择议定书》第三条可予受理。

6.5 委员会注意到提交人根据与第二条第一款一并解读的《公约》第二十五条(丑)项提出的申诉，即他们无法在 2016 年总统选举中投票构成了基于他们在国外居住的歧视。缔约国认为，《公约》并没有要求缔约国承担保证居住在国家领土之外的公民在居住国行使投票权的积极义务。然而，委员会认为，为了受理的目的，提交人已经充分解释了他们声称受到基于居住地的歧视性待遇的理由。因此，委员会认为该申诉可予受理。

6.6 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第一款第二句提出的指称，即基希讷乌中央区一审法院不同意听取代表他们的两名证人的证词，拒绝将选举日当天的录像和照片作为证据，拒绝对审判进行现场直播的请求，且法院的判决未在其网页上公布。委员会指出，关于尊重公开原则的指称没有事实依据。委员会还指出，其他指称涉及缔约国法院适用国内法的问题。委员会回顾，一般应由缔约国法院来评估特定案件中的事实和证据，或国内立法的适用情况，除非能够证明这种评估或适用情况显然具有任意性，或构成明显错误或司法不公。<sup>20</sup> 因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

6.7 因此，委员会认为，提交人根据《公约》第二十五条(丑)项本身以及与第二条第一款一并解读声称，其与其他公民平等投票权受到侵犯，他们还根据第十四条第一款第一句声称他们无法诉诸法院解决其申诉，这两项指称就可否受理而言证据充足，因此着手审议案情。

<sup>20</sup> Riedl-Riedenstein 等人诉德国案(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.3 段；Schedko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/77/D/886/1999)，第 9.3 段；以及 Arenz 等人诉德国案(CCPR/C/80/D/1138/2002)，第 8.6 段。

## 审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，参照各方提交的所有材料审议了本来文。

7.2 委员会注意到提交人根据《公约》第二十五条(丑)项本身以及与第二条第一款一并解读提出的主张，即缔约国侵犯了他们作为居住在国外的公民的投票权，并对他们有基于居留身份的歧视。他们质疑缔约国在国外设立投票站的方式以及将可分配给每个投票站的选票数量限制在 3,000 张的法律规定。委员会也注意到，缔约国称，海外投票站和选票的数量是根据公民预登记情况和参加过往届议会选举的海外选民人数确定的，缔约国不可能预料到海外选民人数会在 2016 年第二轮选举中增加一倍以上，而且它在本案的情况下尽职尽责，以允许居住在国外的公民在境外行使投票权。

7.3 委员会回顾其第 25 号一般性意见(1996 年)，其中指出投票权不是一项绝对权利，可以对其施加限制，只要这些限制不是歧视性或不合理的。<sup>21</sup> 委员会注意到，在本案中，缔约国的国内法承认居住在国外的公民有投票权。然而，委员会注意到，尽管得到承认，但提交人无法在国外投票，因为他们所在城市的投票站所提供的选票数量已经达到《选举法》允许分配给它们的上限。

7.4 委员会必须评估提交人作为海外选民在 2016 年总统选举中遇到的限制是否不合理。委员会注意到缔约国的论点，即关于将暂时或永久不在其国籍国者的投票权扩大到要求有关国家为他们在外国行使投票权作出安排的问题，国际法中并没有一致规定。缔约国还指出，对欧洲委员会成员国有关境外投票的立法的分析表明，在大多数授权在境外投票的国家中，希望受益于这种可能性的公民必须在某个特定日期之前进行登记，才能被列入选民名单。

7.5 然而，委员会注意到，缔约国属于选择保护其海外公民投票权的国家类别。在实际操作中，为确定海外公民行使投票权所需的投票站数量和地点，缔约国必须评估可能希望行使投票权的公民人数。这一计算实际上是基于有兴趣行使其投票权的公民人数，这种兴趣可以是已经在过去表现出来的，也可以是以预登记形式对未来具体选举活动的兴趣。委员会不认为用来预测未来选民人数的方法是不合理的。

7.6 具体而言，委员会注意到，向海外投票站分发了 288,850 张选票，大约 139,000 名境外选民参加了第二轮投票。委员会还注意到，73,311 名选民参加了两年前，即 2014 年举行的议会选举，67,205 名选民参加了 2016 年第一轮总统选举，他们没有报告任何问题，只有 3,570 名选民为参加 2016 年选举进行了预登记。鉴于上述情况，委员会不认为缔约国对 2016 年总统选举中希望在境外投票的公民总数的估计不合理。委员会注意到，尽管有上述的总体估计，提交人还是无法投票，因为他们的投票站已经没有选票了。然而，委员会注意到，提交人未能证明，在设立这些投票站的地区，缔约国应该通过预登记的选民数量或往届选举的参与率估计出有超过 3,000 名选民。提交人也没有证明，前往 30 至 45 公里范围内仍有选票的邻近投票站会给他们带来过重的负担。委员会还注意到，缔约

<sup>21</sup> 另见 Yevdokimov 和 Rezanov 诉俄罗斯联邦案，第 7.4 段。

国 2017 年关于在境外设立投票站的预登记制度及标准的立法修正案允许将分配给每个投票站的选票数量从 3,000 张增加到 5,000 张。

7.7 鉴于上述情况，并考虑到 2016 年选举是 1996 年以来的第一次总统直接选举，考虑到参加之前选举的选民人数和预登记情况，对境外投票数量的总体估计基本上是足够的，而且似乎只有少数投票站发生了选票用完的情况，那里的选民可以选择去附近的投票站投票，委员会认为，提交人描述的情况没有显示他们根据《公约》第二十五条(丑)项享有的投票权受到侵犯。

7.8 关于提交人声称他们无法在 2016 年总统选举中投票构成基于其居住地的歧视的指控，委员会注意到，《选举法》规定投票站的选民数量将为 30 至 3,000 名。该条款所指为全部投票站，不区分境内和境外。在本案的情况下，设在境外的 100 个投票站中有 95 个收到了《选举法》第四十九条第三款规定的最多 3,000 张选票。因此，委员会认为，对每个投票站 3,000 张选票的限制对境内和境外投票站都同等适用。因此，委员会认为，提交人所在城市的选票数量受到的限制是由于对当地选民数量的估计不足，而不是基于居住地的法律区别。鉴于委员会已有结论认为，根据缔约国现有的统计和登记信息，其对 2016 年选举的选票和投票站数量的总体估计并非不合理，尽管在非常具体的情况下可能数量不足，而且提交人没有提供任何补充资料，委员会得出结论认为，现有事实没有显示提交人因居住在国外而受到《公约》第二十五条(丑)项与第二条第一款一并解读所指的歧视性待遇。

7.9 有鉴于此，委员会无法得出结论认为，它收到的资料表明，提交人根据《公约》第二十五条(丑)项本身以及与第二条第一款一并解读享有的权利受到了侵犯。

7.10 委员会进一步注意到，提交人根据《公约》第十四条第一款提出的指控，即选举机构或法院没有审议他们在选举日当天就投票权受到侵犯提出的申诉。在这方面，委员会注意到宪法法院于 2016 年 12 月 13 日做出的决定，其中明确表示，应由选举机构和普通法院审查投票日当天提交的申诉，它们不应拒绝行使其管辖权。然而，尽管宪法法院指出在审议提交人提出的申诉的过程中存在一些不一致情况，但委员会注意到，尽管如此，国内法院还是在宪法法院确认总统选举结果并于 2016 年 12 月 13 日确认摩尔多瓦共和国总统的授权之前就这些申诉发表了意见。虽然委员会注意到，关于哪些主管部门应审查与选举日当天行使投票权有关的申诉，立法框架本身并无明确规定，但委员会也注意到，提交人确实有可能向缔约国法院提出申诉，并根据《公约》第十四条第一款规定，让他们的案件得到审理。有鉴于此，委员会无法得出结论认为，缔约国未能按照《公约》第十四条第一款的规定履行确保提交人诉诸法院权利的义务。

8. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实没有显示缔约国违反了《公约》第十四条第一款或第二十五条(丑)项，无论单独解读还是与《公约》第二条第一款一并解读。

## 附件

## 委员会委员古谷修一的个人意见(不同意见)

1. 我不能同意《意见》中的结论，即提交人所称因选票用完而无法投票的情况不构成对他们根据《公约》第二十五条(丑)项享有的投票权的侵犯。
2. 根据第二十五条(丑)项，缔约国必须采取有效措施，确保所有享有投票权的人都能够行使这一权利。<sup>1</sup> 这意味着缔约国不仅有义务不妨碍投票权的行使，而且有义务采取积极措施保证选民自由表达意愿。第二十五条没有规定缔约国有义务保证居住在境外的公民在居住国行使投票权。然而，只要缔约国的国内法赋予居住在国外的公民投票权，它就有义务按照第二十五条保障这项权利。虽然享有投票权并不意味着在境内和境外都必须在相同的条件下行使这项权利，但鉴于生活在境内和境外的公民的不同情况，缔约国有义务在具体情况允许的前提下履行第二十五条规定的义务。
3. 在本案中，缔约国承认居住在境外的摩尔多瓦公民有投票权，并在《选举法》中规定了海外公民投票的详细程序。因此，问题是，缔约国是否采取了一切适当措施，保证居住在缔约国境外的公民根据第二十五条行使投票权。
4. 根据缔约国的立法，境外投票站的数量和地域分布是根据两个标准决定的，即境外公民进行网上预登记的情况以及境外选民在往届议会选举中的参与情况。然而，缔约国指出，虽然它在本案情况下做到了尽责行事，但主管机构不可能预见到 2016 年第一轮和第二轮总统选举中选民人数的差异，因为主管机构在做出决定时考虑的是往届选举期间境外选民的参与情况。
5. 然而，我认为，在本案所涉特定情况下，缔约国是否做到了尽责行事值得怀疑。我可以指出四个事实。首先是预登记并不可靠。在本案中，选民的网上预登记不是行使投票权的先决条件，而是作为在境外设立投票站的标准。根据缔约国提供的统计数据，有 3,570 人完成了预登记，而 67,205 名境外选民参加了第一轮投票(第 4.7-4.8 段)。这意味着第一轮投票的实际人数比完成预登记的人数高出大约 19 倍。这清楚地表明，预登记不能作为计算第二轮投票时预期投票人数的标准。缔约国本应在第二轮之前对该事实予以更高重视。第二，即使在第一轮中，已有一个投票站，即伦敦斯特拉特福德的第 1/336 号投票站的选票在截止时间之前就已经用完了(第 2.5 段，脚注 3)。当时，缔约国知道或应该知道在第二轮投票时其他投票站的选票有可能在截止时间之前用完。第三，总统候选人马娅·桑杜正式提请外交与欧洲一体化部和中央选举委员会注意此事。此外，海外摩尔多瓦公民受到空前动员参加第二轮选举的情况被大众媒体报道，同时在社交媒体上传播(第 2.5 段)。然而，缔约国只是将提供给海外投票站的选票数量从 270,350 张增加到 288,850 张，即仅仅增加了 6.8%，除此之外没有采取任何其他行动。第四，尽管立法规定每个投票站最多可分配 3,000 张选票，但中央选举委员会在第二轮投票时向 8 个投票站提供了超过 3,000 张的选票(第 2.6 段，脚注 5)。这表明，如

<sup>1</sup> 人权委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 11 段。

果缔约国更认真地对待第二轮投票中选民人数增加的可能性，它本可以将分配给投票站的选票数量增加到固定限额以上。

6. 鉴于这些事实，我不能认为缔约国做到了尽责行事，采取了一切可能的措施，以确保居住在国外的摩尔多瓦公民，包括提交人，能够在第二轮选举中行使投票权。因此，我必须得出结论认为，向委员会提交的事实表明存在违反《公约》第二十五条的情况。

---