

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
18 March 2020
Chinese
Original: Spanish

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于
第 2834/2016 号来文的意见* **

来文提交人： H.J.A.L.(由律师 Montenegro Figueroa 先生代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 哥伦比亚

来文日期： 2015 年 1 月 21 日

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 10 月 21 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期： 2019 年 11 月 8 日

事由： 免除职务后永远禁止在参议院担任席位

程序性问题： 用尽国内补救办法

实质性问题： 享有正当程序的权利；由一个较高级法庭对其定罪及刑罚进行复审的权利；参与处理公共事务的权利；和参加竞选的权利

《公约》条款： 第十四条第五款和第二十五条

《任择议定书》条款： 第三条和第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一百二十七届会议(2019 年 10 月 14 日至 11 月 8 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊力泽·布兰茨·克里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、赫里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和埃莱娜·提格乎德加。



1. 来文提交人 H.J.A.L.是哥伦比亚公民。他声称，该缔约国侵犯了他根据《公约》第十四条和第二十五条规定应享有的权利。提交人由律师代理。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对该缔约国生效。

提交人提交的事实

2.1 根据全国选举委员会 2010 年 7 月 18 日第 1787 号决议发布的选举结果官方声明，提交人当选为哥伦比亚国会参议员，任期为 2010 年至 2014 年。

2.2 提交人在参议院任职时，是 Aposucre S.A.公司(其主营业务是博彩)以及 Aposucre S.A.的关联公司 Unicat S.A.的股东。提交人于 2013 年 7 月出售了他在这两家公司的股份。

2.3 Aposucre S.A.与 Emcoazar 公司¹ 签署了一项关于在苏克雷省经营赌场的五年期(自 2008 年 9 月 1 日至 2013 年 8 月 31 日)特许经营合同。2013 年 6 月，Emcoazar 重新为苏克雷省博彩活动的特许经营权进行了公开招标。Aposucre S.A.是唯一一家投标的公司。

免除提交人职务的诉讼程序

2.4 R.M.M.A 提交了一份² 关于免除提交人参议员职务³的申请，理由是：提交人回购了过去在其中曾经持有权益的公司的股份，又鉴于提交人的兄弟和 Unicat S.A.公司(由提交人的母亲创立)也持有此类股份，提交人因此获得了 Aposucre S.A.(与 Emcoazar 订立了博彩业务特许经营合同，并在同类型特许经营权的另一项招标中投标)的控股权益。

2.5 国务委员会行政分庭⁴全体会议于 2015 年 7 月 28 日签发一项判决，判令免除提交人的职务，原文如下：

本院认为，相关博彩业务的独占特许权授予之前所采取的行动、在 Aposucre S.A.公司内部采取的旨在将被告人直接持有的股权和他作为 Unicat S.A.公司股东控制的股票与其近亲属持有的股份合并的措施，以及随后股东谈判所采用的方式表明，该参议员[……]完全意识到他已将自身置于被剥夺资格的境地[……]。他在股东会议的讨论中以大股东身份发挥了积极的作用，并投票赞成 Aposucre S.A.在一次公开招标中进行投标，以求获得一家政府机构的上述特许经营合同，这一事实表明有理由免除他的职务，因为此类行动足以认定他从事了与其公职不相称的行为。

¹ Emcoazar 是一家分散控股的省级工商业公司，在苏克雷省拥有博彩业的垄断权。在合同事项上受管辖国家实体条例制约。

² 《宪法》第 182 条和第 183 条以及 1994 年《第 144 号法令》规定了免除职务程序。

³ 提交人没有提供申请的具体日期。

⁴ 国家最高行政法院。

根据上述情况，本法院无需另行审议即可得出结论认为，[……]违反了《宪法》第 180 条第(2)款，因此，有充分理由免除其自 2010 年至 2014 年担任的共和国参议员职务。⁵

2.6 因此，提交人丧失了竞选的政治权利，并且终身不得参加竞选。

2.7 提交人补充说，由于国务委员会 2015 年 7 月 28 日的判决无法上诉，因此他已用尽一切国内补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，他根据《公约》第十四条第五款和第二十五条享有的权利受到了侵犯。

3.2 具体而言，提交人认为，他根据《公约》第十四条第五款享有的“由一个较高级法庭对其定罪及刑罚……进行复审”的权利受到侵犯。他的案件虽然不涉及应当由刑事法院审判的那种应受惩罚行为，但却是由一个有权实施制裁、因此“体现了国家刑罚权”的行政法院受理的。提交人辩称，他对包含如此严厉惩罚的判决提起上诉的权利没有得到保障，这违反了正当程序原则。

3.3 提交人还指称该缔约国违反了《公约》第二十五条，因为免除其职务的行为造成他永久性地丧失了今后任何时候参与国会竞选或者当选该缔约国总统或副总统的资格。⁶ 提交人辩称，限制其被选举权的行为失当。他补充说，取消其资格所依据的是政治性惩戒诉讼程序，而在该程序中，他的个人责任未得到分析、他未被认定犯有任何具体罪行、所判处的刑罚与所指控的违法行为不成比例，而且对相关判决无法上诉。因此，提交人辩称，他是一项禁止其在余生行使被选举权的政治制裁的受害者。

3.4 关于补救问题，提交人请委员会建议缔约国：(a) 撤销国务委员会 2014 年 7 月 28 日的裁决，恢复提交人的政治权利；(b) 修改国内法律制度以保障就包含免除职务的裁决提起上诉的权利，以及要求主持此类诉讼程序的法官确定罪行程度并确保所实施制裁的相称性，以避免永久性地禁止被告人行使其被选举权；(c) 对提交人遭受的非金钱和精神损害以及其在实现人生目标的能力方面遭受的损害给予金钱赔偿；以及(d) 就对提交人造成的损害向提交人公开道歉，并在国际上承认该国在本案中的责任。

缔约国关于可否受理和案情实质的意见

4.1 缔约国在 2017 年 4 月 3 日的意见中坚持认为，提交人尚未用尽一切可用的国内补救办法，因而来文不可受理。缔约国辩称，哥伦比亚不乏有效的补救措施，但提交人没有利用这些措施对其声称在免除其职务的诉讼程序中发生的侵犯

⁵ 国会议员不得“代表自己或他人与负责税务事务的公共实体或官员直接或通过中间人作出安排、充当他们的代表或与其订立任何合同。这项规定的任何例外都应根据法律作出规定。”

⁶ 提交人解释说，免除职务是对代表机构中违反《宪法》第 183 条关于无资格和取消资格或利益冲突规定的官员实施的宪法制裁。《宪法》明确规定，处罚是免除职务和永远禁止参选。《宪法》第 179 条规定，被免除国会议员席位者不得担任国会议员。第 197 条规定，被取消任职资格者不得担任总统或副总统。

其政治权利(《公约》第二十五条)的行为和侵犯其就不利判决提起上诉的权利(《公约》第十四条第五款)的行为提出质疑。

4.2 缔约国辩称,提交人可以申请复议和复审,但却没有利用这些补救措施。此外,缔约国还认为,提交人原本完全可以根据《宪法》第 86 条和 1991 年《第 2591 号法令》的规定,申请一项保护其宪法权利的宪法权利保护令。它补充说,国务委员会第二处(B 科)审理了 William Villamizar Laguada 提出的关于保护正当程序权的宪法权利保护令申请并撤销了免除其职务的判决,这就证明,申请宪法权利保护令的诉讼在质疑国务委员会作出的包含免除职务的判决方面是行之有效的。

4.3 关于案情实质,缔约国报告称,哥伦比亚的判例明确规定了关于免除职务的诉讼程序的性质和目的。缔约国特别提到宪法法院 C-254A/12 号判决,该判决就此类诉讼程序的性质提供了指导。缔约国还提到《宪法》第 179 条、第 180 条、第 183 条和第 184 条,并指出《宪法》本身就制定了关于国会议员资格不符和取消资格以及关于免除职务的诉讼程序的规则。缔约国补充说,在哥伦比亚国内,这些诉讼程序须遵守 1994 年《第 144 号法》和《行政程序和行政诉讼法典》(2011 年《第 1437 号法》)第 11 条第(6)款。⁷

4.4 缔约国援引关于参与公共生活、投票的权利和平等参加公务的权利的第 25 号一般性意见,其中指出:

对行使第二十五条保护的规定的任何条件应以客观和合理标准为基础。例如,规定经选举担任或任命特定职位的年龄应高于每个成年公民可行使投票权的年龄是合理的。不得中止或排除公民对这些权利的行使,除非基于法律规定并属于客观和合理的理由。例如,公认的智能丧失可以构成剥夺某人行使投票权或担任公职权利的理由。⁸

鉴于上述情况,缔约国声称,根据哥伦比亚《宪法》、哥伦比亚法律及其判例,《公约》和委员会就行使公民权利和政治权利的条件设置所规定的合法性、合理性和客观性原则显然都得到了维护。

4.5 缔约国坚称,《宪法》中关于被免除职务的前任国会议员不得再次当选国会议员的规定(第 179 条)只不过是“对违反国会议员必须遵守的行为守则的法律惩罚,因为他们的职务对于维护国会的威望和体面而言具有极其重要的社会和政治作用”。⁹ 上述内容是一项合法、合理且客观的规则,在立法者辜负选民的信任时,这项规则会限制立法者对公民权利和政治权利的行使。因此,缔约国得出结论认为,基于法律规定的各种合理和客观理由,可以中止或禁止对《公约》第二十五条所保护权利的行使。因此,缔约国声称,提交人作出的关于缔约国不得

⁷ “利益冲突以及禁止和取消资格的理由。当公共服务的一般利益与公职人员的直接个人利益发生冲突时,后者应当回避。任何被要求采取行政行动、进行调查、审查证据或发布最终决定的公职人员,如果他或她没有声明因下列原因[……]而被阻止在该事项中采取行动,可以回避。6. 在提起行政诉讼之前或之后,行政诉讼所涉人员之一、其代表或代理人可对公职人员、其配偶、伴侣或包括二级血缘关系、二级亲属关系或一级民事关系者提出刑事申诉,但条件是申诉涉及与诉讼无关的行为,而且申诉的主题与刑事调查有关”。

⁸ 第 4 段。

⁹ 宪法法院 C-254A/12 号判决。

限制其行使政治权利的论述有误，尤其在于这种限制还采用了法院判令给予惩罚的形式，目的在于支持和维护立法机构的合宪性。

4.6 此外，关于被指控违反《公约》第十四条第五款的行为，缔约国争辩说，该来文所针对的诉讼程序不涉及刑事案件，因此该条不适用于提交人的指控或有关情况。

提交人对缔约国关于可否受理和案情实质的意见的评论

5. 提交人在 2017 年 9 月 3 日的评论中指出，根据《宪法》和成文法(1991 年《第 144 号法》第 1 条)，决定是否免除立法者职务的诉讼程序属于一审终审程序。提交人声称，因此缔约国没有理由坚持说提交人没有对国务委员会的判决提起上诉，因为该判决是通过一审终审程序形成并由哥伦比亚法律制度中级别最高的司法机构之一作出的。提交人认为，他没有理由用尽国内补救措施，因为即便使用此类补救措施——例如，申请宪法权利保护令或申请复审(属于特别补救办法)，他的境况也不会得到改善。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第五条第 2 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的审查之中。

6.3 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第五款提出的诉求涉及不可能对国务委员会的判决提出上诉的问题。姑且不论国务委员会的决定对提交人产生的严重后果，委员会回顾，《公约》第十四条第五款“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”。¹⁰ 委员会注意到，本来文主题涉及的免职诉讼不是刑事诉讼，而是行政性质的诉讼。因此，委员会认为，这项申诉不符合《公约》第十四条第五款关于属事的规定，并根据《任择议定书》第三条宣布不予受理。

6.4 提交人指称国务委员会对他参与政治事务问题所做判决的后果构成对《公约》第二十五条的违反，关于他就此提出的申诉，委员会指出，这一申诉从未提交给国内法院。委员会注意到缔约国关于提交人没有利用可以采用的复审理愿书和申请保护令等补救办法的论点。然而，委员会还回顾其既定判例，即只需要用尽那些有合理成功前景的补救办法。¹¹ 委员会注意到提交人的论点，即无论是宪法权利保护令还是复审申请都不会改善他的境况。但是，委员会认为，提交人没有证明，就所称《公约》第二十五条受到违反而言，这种补救办法没有成功的

¹⁰ 在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 (2007)号一般性意见，第 46 段。

¹¹ 例如，见 Gómez Vázquez 诉西班牙 (CCPR/C/69/D/701/1996)，第 10.1 段；Semey 诉西班牙 (CCPR/C/78/D/986/2001)，第 8.2 段；Alba Cabriada 诉西班牙 (CCPR/C/82/D/1101/ 2002)，第 6.5 段；De Dios Prieto 诉西班牙 (CCPR/C/87/D/1293/2004)，第 6.3 段；和 Villamón Ventura 诉西班牙 (CCPR/C/88/D/1305/2004)，第 6.3 段。

前景，特别是考虑到缔约国援引的先例，即在一个类似的案件中曾经批准了宪法权利保护令，在该案中，国务委员会之前已经下令罢免一名当选官员的职务。所以，委员会认为，提交人没有用尽与其申诉有关的国内补救办法，因此，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不可受理。

6.5 因此，人权事务委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第三条和第五条第 2 款(丑)项，来文不可受理；
 - (b) 将本决定转交缔约国和来文提交人。
-