联 合 国 CCPR/C/122/D/2628/2015

公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
2 May 2018
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 2628/2015 号来文的意见* **

| | |
|---|---|
| 来文提交人： | Rebeca Elvira Delgado Burgoa (由律师 Zambrana Sea 先生代理) |
| 据称受害人： | 提交人 |
| 所涉缔约国： | 多民族玻利维亚国 |
| 来文日期： | 2015 年 6 月 8 日 |
| 参考文件： | 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定，于 2015 年 7 月 3 日转交缔约国(未作为文件印发) |
| 意见的通过日期： | 2018 年 3 月 28 日 |
| 事由： | 取消前议员竞选市长职务的资格 |
| 程序性问题： | 用尽国内补救办法，滥用来文提交权，申诉证据不充足，不符合《公约》规定 |
| 实质性问题： | 在选举中当选和获得公职的权利，禁止歧视权，正当程序保障 |
| 《公约》条款： | 第二条第 1 至第 3 款；第十四条第 1 款；第二十五条和第二十六条 |
| 《任择议定书》条款： | 第二条、第三条、第五条第 2 款(丑)项 |

[附件]

* 委员会第一百二十二届会议(2018 年 3 月 12 日至 4 月 6 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、伊万娜·耶利奇、巴玛利亚姆·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、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。

1.1 来文提交人是 Rebeca Elvira Delgado Burgoa, 玻利维亚公民，生于 1966 年。她声称缔约国侵犯了其根据《公约》第二条第 1 至第 3 款、第十四条第 1 款、第二十五条和第二十六条享有的权利，她是受害者。她由一名律师代理。《任择议定书》于 1982 年 11 月 12 日在缔约国生效。

1.2 2015 年 10 月 22 日，委员会通过新来文和临时措施问题特别报告员行事，决定驳回缔约国提出的将来文可否受理问题与案情分开审查。

## 提交人陈述的事实

2.1 2008 年，提交人在担任科恰班巴省总统代表和政府协调部副部长等几个政治职务后，又以争取社会主义运动－争取人民主权政治工具组织(争取社会主义运动党)[1] 科恰班巴省第一议员的身份，作为候选人参加了 2009 年 12 月 6 日举行的大选。争取社会主义运动党在选举中大获全胜以后，成立了 2010-2015 年第一届多民族立法大会，[2] 其间提交人是该党在科恰班巴省的领袖。提交人还在 2011-2012 年期间担任安第斯议会[3] 主席，并在 2012-2013 年期间担任多民族玻利维亚国众议院主席。

2.2 在担任众议院主席期间，提交人批评了《财产所有权豁免法》草案中有利于国家的“行政干预”，还批评了该法案草案中某些条款违宪，这些批评在争取社会主义运动党内部造成了关系紧张。当提交人批评多民族宪法法院宣布埃沃·莫拉莱斯第三次连任符合《宪法》规定时，这种紧张局势进一步加剧。[4] 之后，提交人在争取社会主义运动党内受到强烈质疑并被禁止参加党派会议。但是，提交人继续谴责行政部门的某些行动，并要求在若干腐败案件，包括所谓的“勒索网络”案件中对政府机构进行调查。[5] 因此，副总统阿尔瓦罗·加西亚发表公开声明，要求提交人“在政治上沉没”，因为她“不断批评变革进程”。

2.3 2014 年 4 月 28 日，多民族选举机构[6] 宣布于 2014 年 10 月 12 日举行大选。对于这次大选，2010-2015 年任期的国会议员(众议员和参议员)获授权参加 2015-2020 年任期的连任选举，[7] 尽管他们所有人都曾在上一任期内住在了议会所在地拉巴斯。虽然《宪法》第 149 条规定，要成为多民族立法大会的候选人，“应于选举前在各自地区至少常住两年”，但多民族选举机构解释说，国会议员

[1] 总统埃沃·莫拉莱斯·艾玛领导的政党，2006 年起执政。

[2] 多民族玻利维亚国立法机关。

[3] 安第斯共同体的立法机构，由多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国于 1979 年在拉巴斯签署《成立条约》后成立。

[4] 该判决认可了莫拉莱斯总统反对两次连任的宪法限制而提出的违宪申诉，并废除了《选举法》的若干条款。

[5] 提交人指出，所谓的“勒索网络”由行政和司法部门的高级官员组成，其运作模式为先对政治反对者和其他人提起法律诉讼，然后勒索他们，以换取不被拘留或提前出狱。

[6] 多民族选举机构是多民族玻利维亚国的四个公共权力机构之一，具有与立法机构、行政机构和司法机构相同的宪法地位。它负责管理民主制度、公民登记和选举司法；监督各政治组织，组织、管理和执行选举程序。它由最高选举法院、省选举法院、选举法庭、投票陪审团和选举公证人组成(《第 18 号选举机构法》第 1 至第 5 条)。

[7] 提交人指出，2010-2015 年任期的议会至少有六名参议员具备资格，他们随后当选为 2015-2020 年任期的各自省份的代表。

的常住地被认为是其所属省份，而不是他们作为议员开展活动的地方，即拉巴斯。

2.4 在这方面，《宪法》第 285 条第一款和第 287 条第一款[8] 同样要求行政机构、市议会和自治政府议会[9] 的候选人常住两年。

2.5 2014 年 10 月 30 日，颁布了关于 2015 年地方选举的《第 587 号过渡选举法》。该法规定，2015 年 3 月 29 日的地方选举将实行与 2010 年 4 月 4 日上届选举相同的人员组成和选举标准。2014 年 11 月 14 日，最高选举法院发布了第 52/2014 号通知，要求候选人具有相应省份的居住证明，即候选人向公证人提交自主声明，并提交在参选地点的选举名册上登记的证明。2014 年 12 月，《2015 年省、地区和市级行政机构地方选举条例》获得批准，确认了第 52/2014 号通知规定的条件。

2.6 提交人指出，众所周知，2010-2015 年任期的立法大会中几名争取社会主义运动党的持有不同政见的国会议员有意作为各重要城市市长候选人参加 2015 年地方选举，2014 年 12 月 18 日最高选举法院发布了第 71/2014 号通知，其中禁止 2010-2015 年任期的国会议员申请地方职位，但省长和省议员的职位除外。[10]

2.7 2014 年 12 月 18 日，参议院和众议院发布声明，驳回第 71/2014 号通知，认为它违反了《政治宪法》第 26 条保障公民自由行使政治权利的条款。

2.8 2014 年 12 月 29 日，提交人通过政治联盟“统一战线”登记竞选科恰班巴省塞尔加多市市长职位。为了证明居住地，提交人根据《第 587 号过渡选举法》和第 52/2014 号通知，向公证人提交了自主声明和在该市选举名册上登记的证明，以及户籍警察的验证书。2015 年 1 月 13 日，科恰班巴省选举法庭签发第 09/2015 号裁定，根据第 71/2014 号通知，因提交人在上一个立法期内担任众议员，取消了其市长职位候选人的资格。

2.9 提交人就该裁定向最高选举法院提出上诉，法院在得知提交人未满足《宪法》第 285 条第一款所规定的在选举前至少在科恰班巴省常住两年的要求后，在 2015 年 1 月 19 日第 93/2015 号裁定中驳回该上诉。

2.10 提交人指出，根据《多民族选举机构第 18 号法》第 11 条，最高选举法院的裁定不可上诉，因此，国内补救办法已经用尽。尽管如此，提交人于 2015 年 1 月 28 日针对第 09/2015 号和第 93/2015 号裁定提出宪法保护令上诉。[11] 2015 年

[8] 第 285 条：“一. 若要成为自治政府行政机构需经选举产生的职位候选人，应符合获得公职的一般条件和下列条件：1. 选举前在相应的省、地区、市至少常住两年”。

第 287 条：“一. 理事会和自治政府议会的候选人应符合获得公职的一般条件和下列条件：1. 选举前应在相应选区至少常住两年。

[9] “自治机构”是指地区、省、市和原住民自治区。

[10] 第 71/2014 号通知指出：“最高选举法院提醒政治组织[……]根据《国家政治宪法》第 285 条第一款第 1 项和第 287 条第一款第 1 项，候选人在地方选举进程中，除其他要求外，必须至少在选举之前的两年内在其所属的选区常住。在此框架内，2010-2015 年任期内的国会议员(参议员和众议员)不得申请作为省长、市长、省级市级行政职务、地区/市级议会议员候选人参加选举。敬请省选举法庭遵守本通知规定，并由法庭秘书处向政治组织通报。”

[11] 提交人指出，根据多民族宪法法院的判例，宪法保护令上诉具有特殊性(援引该法院 2015 年 2 月 13 日第 94/2015 号判决)。

1 月 29 日，拉巴斯省司法院第一民事法庭组成宪法保障法庭，就提交人个人资料的形式和认证问题作出判决。问题得到纠正后，法院于 2015 年 2 月 4 日发布了新的命令，确定不受理宪法保护令诉讼，因为其中没有说明提交人的婚姻状况。在提交人提出新的宪法保护令上诉后，法院决定在科恰班巴召开几次听证会，但没有妥当传达，导致连续推迟。随后，负责通过快递将文件寄送到科恰班巴的法院官员扣下了运费，导致进一步拖延。最后，2015 年 3 月 9 日，法院举行听证会并通过了第 08/2015 号裁定，驳回宪法保护令上诉，因为提交人在选举前两年在拉巴斯有“临时”住所。法院还认为，第 71/2014 号通知“只是提醒政治组织，不影响第三方的权利”。

2.11 提交人指出，根据《宪法》第 41 至第 43 条，宪法保障法庭应在判决下达后 24 小时内自动向多民族宪法法院上报，而多民族宪法法院应在至迟 50 天内作出二审判决(受理或驳回)。然而，在提交本来文时，多民族宪法法院仍未作出判决，尽管已经超出法定截止日期。

## 申诉

3.1 提交人认为，第 71/2014 号通知禁止国会议员(众议员和参议员)竞选某些地方职位，超出了《宪法》的规定。提交人辩称，《宪法》第 285 条第一款和第 287 条第一款关于两年常住期的规定是为了避免与某选区无关的公民申请人民代表的职务，但不妨碍为了履行所委派的人民职权而不得不迁往拉巴斯的国会议员竞选本选区的其他代表职务。尽管最高选举法庭没有权力解释宪法[12] 或立法，但它仍在第 71/2014 号通知中限制了政治权利。提交人称，当她在 2009 年大选期间被选为科恰班巴省的议员时，在整个 2010-2015 年任期内，她一般在工作日前往拉巴斯行使议员职能，并在周末以及她作为党内领袖在这个城市主持每周例会期间，都会返回她在科恰班巴省的常住地。因此，第 71/2014 号通知以及对本案适用该通知，取消她在 2015 年 3 月 29 日的选举中作为市长候选人的资格的做法侵犯了其根据《公约》第二十五条(乙)项享有的权利。

3.2 提交人声称自己是歧视性待遇的受害者，这种歧视性待遇涉及 2010-2015 年任期内在拉巴斯居住的以下国会议员：(a) 本可以作为参议员或众议员在 2014 年 10 月 12 日的大选中申请参选 2015-2020 年任期职位的议会议员(见第 2.3 段)；(b) 第 71/2014 号通知在没有正当理由的情况下取消了其申请在 2015 年 3 月 29 日选举中参选省长或省议员资格的议会议员，尽管该职位是地方一级的最高职位；(c) 在 2015 年 3 月 29 日选举中竞选拉巴斯省地方政府代表职位的议会议员。该通知的目的是使与争取社会主义运动党[13] 持不同政见的 2010-2015 年任期的国会议员远离政治生涯，正如提交人因其政治立场或观点而受此待遇，这违反了《公约》第二十五条(丙)项和第二十六条。

3.3 提交人还称，第 71/2014 号通知不客观也不合理，因为它毫无根据地阻止了 2010-2015 年任期的国会议员作为某些地方职位(但有些职位不包括在内，例如省

[12] 提交人指出，根据《宪法法院第 27 号法》第 4 条第(三)款，宪法法院和多民族立法大会拥有解释宪法的权力。

[13] 提交人提到了争取社会主义运动党的其他持不同意见的国会议员，他们在对党的立场表达了不同意见之后也以同样的方式受到影响。

长和省议员)的候选人参加选举。因此，作为市长候选人的提交人被取消资格不符合客观和合理的标准，这违反了《公约》第二十五条(甲)项和(乙)项(与第二条第 1 款和第二十六一并解读)。[14]

3.4 提交人补充说，《宪法》和国内法规所提出的常住要求是“不合理的”和“歧视性的”。[15] 提交人指出，由于这项居住要求，她被取消了市长候选人的资格，这违反了《公约》第二十五条和第二十六条。

3.5 提交人坚持认为，通过省选举法庭和最高选举法院管理选举事务司法问题的多民族选举机构并不独立于行政部门，这违反了《公约》第十四条第 1 款。多民族选举机构缺乏独立性表现在取消其他政党的法律人格后之后又取消这些政党参加 2015 年地方选举的资格。从而使争取社会主义运动党的候选人受到青睐。提交人还指出，在此次选举的框架内，总统埃沃·莫拉莱斯和副总统阿尔瓦罗·加西亚公开威胁几个城市的居民，如果他们不投票支持争取社会主义运动党候选人，就不在这些城市开展公共工程建设。虽然多民族选举机构应该向司法部反映情况以对这些行为进行刑事调查，但它没有采取行动。监察员办公室在 2015 年 3 月 27 日的公开声明中也对多民族选举机构在 2015 年 3 月 29 日选举过程中缺乏透明度、效率、严肃性和责任感表示关切。最高选举法院缺乏独立性的理由是其人员组成与争取社会主义运动党有密切联系，其中包括由埃沃·莫拉莱斯总统直接任命的法院副院长和其他三名成员，他们都签署了第 93/2015 号取消提交人资格的裁定。

3.6 提交人坚持认为，最高选举法院也缺乏公正性，因为就提交人上诉作出裁定的前几天，法院成员曾六次通过公开声明维持了该判决。[16] 最高选举法院发布第 71/2014 号通知是该法院缺乏公正性的另一个表现，[17] 该通知只损害了对争取社会主义运动党持不同政见的候选人的利益，并促进了该党候选人的利益。

3.7 提交人指出，最高选举法院和拉巴斯省司法法院都对国内法规作出了任意解释，因为《宪法》(第 285 条第一款和第 287 条第一款)和第 52/2014 号通知都要求候选人在选举之前至少常住(而非临时)两年。

3.8 提交人坚持认为，由于受到了行政干预，法院并没有独立、公正地对其保护令上诉作出裁决，这违反了《公约》第十四条第 1 款的规定，委员会和其他国际机构指出，这种干预可能在整个司法部门是很普遍的。[18] 同样，《宪法》第 129 条要求在最长 48 小时内立即审理和裁定，但对提交人提出的宪法保护令上

[14] 在这方面，提交人援引了委员会 2010 年 10 月 19 日关于第 1354/2005 号来文(Sudalenko 诉白俄罗斯案)的意见，第 6.7 段。

[15] 提交人援引了关于参与公共事务权利、投票权和平等获得公共服务权利的第 25(1996)号一般性意见，第 15 段。

[16] 提交人援引了总统和最高选举法院副院长的六项赞成第 71/2014 号通知有效性的公开声明。

[17] 提交人援引了关于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 19 和第 21 段。

[18] 提交人援引了委员会关于多民族玻利维亚国第三次定期报告的结论性意见，CCPR/C/BOL/CO/3，第 22 段；以及联合国人权事务高级专员办事处驻玻利维亚办事处 2011 年和 2014 年年度报告。

诉的审理延迟了 40 天。[19] 提交人指出，另外三例涉及国会议员因与争取社会主义运动党持不同政见而被取消 2015 年地方选举资格的案件也因为程序问题和不公正处理而逾期。宪法保护令上诉裁定仅在候选人更换的前 7 天和 2015 年 3 月 29 日选举的前 10 天宣布。即使多民族宪法法院随后撤销了该裁定，这也是在选举后发生，因此次裁决就没有任何“实效”。

3.9 提交人坚持认为，在提交来文时，多民族宪法法院没有就宪法保护令上诉作出二审判决，尽管法律规定了最后期限，这又违反了程序公正原则(《公约》第十四条第 1 款)和《公约》第二条第 3 款规定的提交人获得有效补救的权利。它还违反了《公约》第二条第 2 款规定的缔约国及时采取措施落实提交人政治权利的义务。

3.10 提交人提出的赔偿措施有：(a) 全面的赔偿，包括公众满意度措施和经济补偿，以弥补其提名和选举活动所产生的费用、前往拉巴斯提出相应行政和司法权利主张的费用，以及聘请国内和国际法律代理的费用；(b) 废除或修订阻止国会议员获得地方职位候选人资格的现行法律；(c) 废除《宪法》和《选举法》中将居住要求作为行使政治权利条件的现行规定；(d) 通过立法，保障迅速、及时和有效的补救措施，以便就多民族选举机构作出的影响其政治权利的决定提出异议；(e) 设立适当和透明的机制，以独立和公正地选出最高选举法院和省级选举法院的成员。

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2015 年 9 月 3 日的意见中辩称，由于没有用尽国内补救办法，所以来文不可受理。首先，提交人本可以就最高选举法院第 71/2014 号通知提出宪法保护令上诉，而不是反对在 2015 年选举中取消她作为市长候选人资格的裁定。未及时对第 71/2014 号通知提出宪法保护令上诉，表明提交人同意上述通知，缔约国认为这是“同意行为”。其次，错误地针对确认提交人被取消资格的最高选举法院第 93/2015 号裁决提起宪法保护令上诉，也不能证明用尽补救办法，因为多民族宪法法院尚未就驳回宪法保护令上诉的宪法保障法院的判决作出二审判决。最后，提交人本应根据 2010 年 10 月 8 日《第 45 号反对种族主义和一切形式歧视法》向刑事或行政部门提出她针对歧视的权利主张。

4.2 缔约国还声称滥用提交来文的权利，因为委员会无权“命令”缔约国实施提交人要求的赔偿措施，特别是这些措施超出了国家保护人权的附属系统所提供的合法目的。具体来说，提交人选举和之后的各项活动产生的费用不能由缔约国承担，因为这是由提交人的疏忽造成的。至于修改法律的要求，缔约国指出，所述法律是在提交人任议员期间在议会通过的，而提交人没有对该法提出异议。

4.3 最后，缔约国指出，由于根据《公约》第二十六条提出的主张缺乏充分证据，所以来文不可受理。一方面，第二十六条所载的平等权和禁止歧视权附属于受《公约》保护的其他权利，不能单独指控这项权利遭到侵犯。另一方面，提交

[19] 相关部分在《宪法》第 129 条中为：“三. 被起诉的机构或人员应按照《自由法案》规定的方式被传唤，并应在诉讼提出后最长 48 小时内，提供有关被检举行为的信息和出庭。四. 最终决议将在收到有关被起诉机构或人员的信息后，立即在公开的听证会上宣布，如果不这样做，则将根据原告提供的证据作出裁决。”

人没有证实在类似情况或类似案件中存在不利的区别对待，也未证明所指控的区别对待具有任意性或不合理性。从这个意义上说，第 71/2014 号通知不会产生任何歧视，因为它同样适用于 2010-2015 年任期的所有国会议员。

4.4 缔约国指出，选举居住地要求的目的是确保渴望当选为地区或市级社区利益代表的人能够直接了解这些社区的社会经济和文化情况，国会议员不满足这样的要求，因为他们没有在该地区或市“常住”，而他们的任务授权要求他们住在拉巴斯。此外，第 71/2014 号通知区分了省和市级职务，因为省管辖区包括多个市级机构，因此不可能要求候选人居住在每个城市。但是，对于市一级的职位而言，居住要求的合理性在于代表与市级社区之间必须建立密切关系，这种关系只能通过连续居住至少两年来实现。然而，国会议员以前的职务与省代表一职是兼容的，因为她在作为国会议员(众议员或参议员)行使职能期间，是该省的代表。

4.5 缔约国指出，对最高选举法院副院长的任命系遵循《宪法》(第 172 条)和《多民族选举机构第 18 号法》(第 13 条)的规定作出。

## 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2015 年 10 月 5 日，提交人坚称，《宪法》第 129 条规定的宪法保护补救措施只有在对相关人员造成直接损害或伤害的情况下才能启动。[20] 根据多民族宪法法院的判例，不可能利用宪法保护补救措施笼统地质疑某项法规，在这种情况下，遭谴责的行为或不行为会影响一般的法律处境，而对公民本人没有影响，因为没有对其造成具体和直接损害。[21] 因此，针对第 71/2014 号通知的宪法保护令上诉不适用。提交人坚持认为，上诉到最高选举法院后，常规的国内补救办法已经用尽，不管怎样，多民族宪法法院仍未对宪法保护令上诉裁决作出复审，所以其审理遭到不合理拖延，超出法定期限。至于《第 45 号法》规定的补救措施，提交人指出，该法第 12 条规定，“遭受种族主义或歧视行为者可诉诸宪法途径、行政途径、纪律和(或)刑事途径”。因此，该法律并未强制规定用尽所有司法管辖机构的补救措施。在本案中，提交人诉诸选举程序途径最为适当，因为刑事程序途径不用于补偿政治权利，而是用于确定刑事责任和惩处责任人。

5.2 提交人指出，全面赔偿受害者的原则是国际人权法的基本原则，她提出的具体赔偿要求，如补偿、诉讼费用补偿或修改法律是委员会规定的常见赔偿措施。关于修改法律，提交人指出，虽然她本可以对违反《宪法》的法规提起违宪诉讼，但她不能就居住要求提出异议，因为这是《宪法》本身规定的要求。

5.3 提交人指出，缔约国混淆了《公约》第二条第 1 款和第二十六条的性质。第二条第 1 款要求所指控的行为与《公约》其他实质性条款存在联系，而这不适用于第二十六条，该条规定了一项自主权。在本案中，指控的行为既同时违反第二十六条与第二十五条，也涉及单独违反第二十六条。提交人坚持认为，对于同一处境下的其他人(2010-2015 年任期的国会议员)而言，存在不利的区别待遇。

[20] 《宪法》第 129 条：“针对公务员、个人或集体限制、取消或威胁限制或取消宪法和法律所承认的权利的非法或不当行为或不作为，将采取宪法保障行动。”

[21] 提交人援引了多民族宪法法院 2003 年 12 月 12 日第 1844/2003 号判决和 2011 年 9 月 26 日第 1290/2011 号判决。

## 缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国通过 2016 年 2 月 29 日的意见指出，2014 年 12 月，最高选举法院批准了 2015 年地方选举条例(见第 2.5 段)，该条例授权法院以通知的形式，从技术和操作层面上管理和执行 2015 年地方选举进程。在此背景下，第 71/2014 号通知是一项严格的执行性文书，阐明了宪法性规范所管辖的行动领域。

6.2 缔约国坚持认为，缔约国有权在其法律中列入限制或限制行使《公约》所载权利的条款，只要它们符合合法性和相称性原则。从这个意义上说，关于在其提名的选区内常住多年的《宪法》要求体现了各代表的合法性与适当性，也就是说，各代表必须与所在选区保持具体、长期和重要关系。值得指出的是，该区域的一些国家有类似的规定。[22] 因此，选举居住地要求旨在保证各代表捍卫有关社区的利益，事先直接了解该地区的社会、文化和经济情况。鉴于与人民的关系，市级代表与省级或国家代表有所不同，因此这一代表性的负担更多的是落在了市级代表身上。

6.3 缔约国坚持认为，国家总统任命最高选举法院成员是《宪法》和国家法律承认的权力(见第 4.5 段)，这种任命不会损害多民族选举机构的公正性和职能。该机构的其他六名成员由多民族立法大会选出。

6.4 缔约国指出，提交人提出了两项宪法保护令诉讼，因为第一次驳回是由于没有及时得到纠正的程序问题。因此，2015 年 2 月 18 日，提交人提出新的宪法保护令诉讼，该诉讼于 2015 年 2 月 23 日得到受理并于 2015 年 3 月 9 日举行听证会。驳回裁定自动移交至多民族宪法法院，该法院于 2015 年 10 月 6 日发布了一项维持原有受争议裁定的判决。法院认为，受第 71/2014 号通知直接影响的是政治联盟 “统一战线”，而不是在提起宪法保护令诉讼方面具有“积极合法性”的原告。不过，该组织在了解了提交人被取消资格的司法裁决后，将其替换为另一名候选人。

6.5 缔约国认为，声称是歧视受害者的人有举证责任，但在本案中，提交人没有提出相关证据，只是毫无根据的“猜测”。提交人打算将她作为市长职位候选人的情况与两种绝然不同的情况(即重选为国会议员的候选人和省级职位候选人)相提并论。至于竞选拉巴斯省职位的国会议员，由于这些候选人符合两年居住期的宪法规定，所以不会出现类似的情况。

6.6 缔约国坚持认为，其始终遵守制定符合《公约》的法规的义务，以及保证在选举地点和宪法管辖区内采取有效、适当和及时的补救措施的义务。

## 提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 2016 年 5 月 9 日，提交人认为，《宪法》第 285 条第一款规定的两年常住期选举要求适用于省、地区和市级自治行政机构的所有候选人，而不仅仅适用于市级机构候选人。《宪法》条文中唯一有区别的要求是年龄(市级机关候选人需满 21 岁，其他机关候选人需满 25 岁)。提交人辩称，缔约国关于市级代表和其

[22] 缔约国援引了《宪法》规定在选举前两年需常住的国家实例，如阿根廷(一个省的参议员和众议员)、智利(一个地区的参议员和众议员)和厄瓜多尔(市长和区长)。同样，洪都拉斯要求众议员常住五年，巴拉圭要求市长或议员常住五年。

他代表在与其所代表的社区之间的联系方面存在差异的论点不合理，与《宪法》相冲突。

7.2 提交人指出，在发布第 71/2014 号通知之前，最高选举法院已经批准了第 52/2014 号通知，其目的是规范 2015 年地方选举的选举程序，明确对两年常住期进行认证的方式。随后发布了第 71/2014 号通知，其唯一目的是取消与争取社会主义运动党持不同政见的国会议员的资格，发布取消资格通知并非《宪法》规定，这与缔约国赋予该通知的技术性和操作性不符。

7.3 关于选举居住地的宪法要求，提交人指出，缔约国援引的其他拉丁美洲国家的法律制度也对市级以外的管辖区确立了这一要求。无论如何，提交人坚持认为上述要求是不合理和歧视性的。此外，通过第 71/2014 号通知，这一要求可以任意和有选择地适用，仅适用于某些职位和某些选举(2015 年 3 月)，而不适用于以前的选举程序。

7.4 提交人指出，《公约》第二十五条(甲)项要求，任何限制需通过正式法律作出，而在本案中，取消资格是通过不属于法律范畴的行政通知下达的。

7.5 提交人指出，《公约》第十四条第 1 款要求，除了自身公正之外，法院还必须公正对待合理的观察员。在本案中，最高选举法院所有就取消资格裁定上诉作出裁决的成员，均因其与执政党关系密切而当选。提交人指出，该法院的一名成员后来在媒体报道中“承认”“他们通过接受第 71/2014 号通知，取消前议员参加地方选举资格的做法是错误的”。[23]

7.6 提交人指出，缔约国没有讨论关于宪法法院缺乏独立性和公正性的指控。她指出，所有受第 71/2014 号通知影响的候选人提出的诉讼均被选举法院和宪法法院驳回。她补充指出，多民族宪法法院驳回提交人的宪法保护令诉讼的理由前后矛盾，因为它认为积极合法性等同于由提议她作为候选人的政治团体提交诉讼，而在被取消资格的候选人 Eduardo Maldonado 的案件中，宪法保护令诉讼被驳回，原因是该诉讼由政治团体提出，而不是由受影响的众议员直接提出。

7.7 最后，提交人指出，宪法法院延迟 210 天，即 2015 年 10 月 6 日作出判决，超出了 50 天的法定最长期限，在地方选举已经完成之后，才于 2016 年 3 月 29 日通知其有关裁定。关于宪法法院一审延误，提交人讨论了缔约国的论点，即这种拖延源于提交人没有积极修正程序上的缺陷。她指出，宪法保障法庭确定，在就案情作出裁定之前，必须等待最高选举法院的上诉审理结果，尽管根据宪法判例这是不必要的，对于宪法保护令诉讼，宪法判例认为，在需要立即保护权利、存在迫在眉睫和无法弥补的损害的情况下，如本案所述，可适用上诉案件的辅助性或用尽原则的例外情况。

## 缔约国的补充意见

8. 通过 2016 年 11 月 6 日的意见，缔约国重申了关于不可受理和所提交案情的论点。缔约国指出，第 71/2014 号通知履行了“提醒”候选人选举居住地宪法要

[23] 提交人附上了《第七页独立日报》含有上述援引内容的一篇文章。

求的职能，而没有区别对待持不同政见者或执政党候选人。[24] 坚持市级机构与其他地区机构的区别，是因为市是一个较小的行政实体，需要其代表与该市保持密切联系和深入了解。

9. 2017 年 3 月 10 日，提交人称，缔约国的补充意见没有提出新的依据，并重申了她先前的指控。

## 委员会的审议

### 审议可否受理

10.1 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 93 条，决定该案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

10.2 委员会注意到缔约国关于未用尽国内补救办法的论点(见第 4.1 段)，因为：(a) 提交人本应针对第 71/2014 号通知提出宪法保护令上诉，而不是针对在 2015 年 3 月的选举中取消她作为市长候选人资格的选举法院的裁定提出宪法保护令上诉；(b) 在提交来文时，多民族宪法法院没有就宪法保护令诉讼复审作出裁决；(c) 提交人本应根据《第 45 号反对种族主义和一切形式歧视法》向刑事或行政机关提出了歧视指控。然而，委员会注意到没有受到缔约国质疑的提交人指控，即根据多民族宪法法院的解释，不能笼统地针对一项规则提出宪法保护令上诉，而是必须在对相关人员有直接和具体的损害或伤害时才能提出宪法保护令上诉(见第 5.1 段)。委员会还注意到，多民族宪法法院维持了 2015 年 10 月 6 日就宪法保护令作出的判决，所以宪法补救办法已用尽(见第 6.4 和第 7.7 段)。最后，委员会注意到提交人的指控，即缔约国援引的《第 45 号法》没有强制要求用尽所有可能的司法途径，并且选举管辖权机关是最适合纠正侵犯政治权利行为的途径(见第 5.1 段)。因此，委员会认定，《任择议定书》第五条第 2 款(子)项不妨碍委员会受理本来文。

10.3 委员会注意到缔约国的指控，即提交人申请的赔偿措施因超出委员会职权范围而属于滥用权利，并认为这无论如何都应归因于提交人的疏忽(见第 4.2 段)。然而，委员会注意到，在发现违反《公约》的情况下，并且在《任择议定书》规定的程序框架内，委员会有权确定缔约国应采取的补救这些侵权行为的赔偿措施，避免今后再发生侵权行为。从这个意义上说，任何事都不能阻止来文提交人申请或提出赔偿措施，因此，委员会不受这种要求的约束。另一方面，委员会认为，确定提交人在国家一级采取行动方面存在疏忽的问题与案件的案情密切相关。因此，委员会认定，《任择议定书》第三条不妨碍委员会受理本来文。

10.4 缔约国还辩称，提交人根据《公约》第二十六条提出的申诉没有得到充分证实，因为该条不能自动援引，并且提交人没有提出类似的情况来证明存在不利的歧视性待遇(见第 4.3 段)。但是，委员会回顾指出，《公约》第二十六条不仅限于重申第二条第 1 款已经规定的保障，它还规定了自主权。[25] 委员会还注意

[24] 缔约国指出，在科恰班巴省，2015 年地方选举中被取消资格的候选人中有 15.7%是执政党候选人，这表明了该措施的客观性。

[25] 见关于不歧视的第 18(1989)号一般性意见，第 12 段。

到，申诉人提供了足够的论据，证明在 2015 年地方选举中存在对其他候选人不利的待遇(见第 3.2 至 3.8 段)，并认为这些指控应该在审查案情时予以考虑。

10.5 委员会注意到提交人基于《公约》第十四条第 1 款提出的申诉，即多民族选举机构缺乏独立性和公正性(见第 3.5 和第 3.7 段)。但是，委员会注意到，在取消提交人作为 2015 年地方选举市长候选人资格的问题上，提交人描述的多民族选举机构的行为与本案存在出入。委员会认为，提交人没有证明最高选举法院的成员构成在何种程度上影响了其在对提交人所提上诉作出裁定时的独立性。也没有证明由于在选举方式上缺乏独立性，最高选举法院的成员没有享受到应有保障。最后，委员会注意到最高选举法院成员在签发第 93/2015 号裁决之前发表的赞成第 71/2014 号通知的声明具有一般性，并未具体提及取消提交人资格的案件。因此，委员会认定，提交人根据《公约》第十四条第 1 款提出的关于最高选举法院的独立性在法律和实践中都没有得到保留的申诉没有得到充分证实，因此，根据《任择议定书》第二条，委员会宣布不予受理。

10.6 委员会还注意到提交人根据《公约》第十四条第 1 款提出的指控，即行政部门涉嫌在法院就宪法保护令上诉作出裁定时进行干涉，从而影响后者的独立性(见第 3.10 段)。但是，委员会注意到，提交人没有提供任何能够证明行政部门涉嫌干预宪法保护令诉讼程序的具体资料。因此，委员会认定，提交人没有充分证实申诉的这一部分，并根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

10.7 关于提交人根据《公约》第二条第 2 和第 3 款提出的指控，即多民族宪法法院的判决是在法律规定的截止日期(见第 2.10、第 2.11、第 3.8 和第 3.9 段)之后发布的，委员会回顾其判例，根据该判例，《公约》第二条规定了缔约国的一般义务，不能单独依据这些规定，按照《任择议定书》在来文中提出申诉。[26] 因此，委员会认定来文的这一部分不符合《公约》的规定，并根据《任择议定书》第三条宣布不予受理。

10.8 但是，委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第二十五条和第二十六条提出的关于她在 2015 年地方选举中被取消市长候选人资格的申诉，以及根据《公约》第十四条第 1 款提出的关于宪法管辖权机关在就其宪法保护令上诉作出裁决时存在不当拖延的申诉已得到充分证实，并宣布这些申诉可予受理，将着手审查案情。

## 审议有关案情的问题

11.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，根据当事方提供的所有资料审议了本来文。

11.2 委员会注意到提交人根据《公约》第二十五条提出的指控，根据最高选举法院发布的第 71/2014 号通知，她被取消竞选科恰班巴省塞尔加多市市长的资格；该通知禁止 2010-2015 年任期的国会议员在 2015 年选举中竞选地区和市一级的职位，并无故将省级职位排除在禁令之外；这项禁令与此前的解释和实践有出入，且毫无依据和法律依据，因为虽然《宪法》第 149 条、第 285 条第一款和第 287 条第一款都对所有议会和行政职位的候选人有“常住”要求，但多民族选

[26] 见，除其他外，Poliakov 诉白俄罗斯案，第 2030/11 号来文，第 7.6 段。

举机构认定这些需要通过在有关选区的登记进行认证；最高选举法院迄今为止给出的解释是，国会议员的常住地是他们所代表的省，而不是他们参加议会活动的地点——拉巴斯；并且，随着禁令出台，最高选举法院超越了其发布通知来规范技术性问题的职权范畴，非法且不合理地限制了提交人参选相关职务的权利(见第 2.3 至第 2.6 段和第 3.1 至第 3.4 段)。

11.3 缔约国声称，第 71/2014 号通知是一项具有技术性和操作性的规范，仅用于在选举前提醒候选人在提名选区最少居住两年的宪法规定(见第 4.4 和第 6.1 段)。然而，在没有就国内法的解释和适用作出裁决的情况下，委员会注意到，除了其他指控外，还有一项指控指出，第 71/2014 号通知阻止了几位曾是 2010-2015 年任期的多民族立法大会成员(参议员和众议员)作为 2015 年市议会选举的候选人参选。委员会还注意到，根据第 71/2014 号通知的解释，提交人被取消市长职位的参选资格是因为她在上一个任期内曾担任过众议员。因此，委员会认为，第 71/2014 号通知和落实本通知以取消提交人选举资格的选举法院裁定，限制了她在 2015 年 3 月 29 日地方选举中参选市长职位的权利。

11.4 因此，应由委员会来决定这种限制是否合理。委员会回顾指出，除了法律规定的合理和客观的理由外，不得暂停或否定行使《公约》第二十五条所确认的权利，包括作为选举候选人参选的权利。[27]

11.5 在本案中，缔约国辩称，选举居住地的宪法要求是为了确保各代表直接了解他们所代表社区的社会经济和文化情况，而且这种代表性尤其需要市级代表与当地保持亲密联系(见第 4.4 和第 6.2 段)。然而，委员会注意到，缔约国并没有说明像提交人这样的候选人对她所属的并且拥有惯常居所的社区的社会经济和文化状况有多不了解，她作为上一届议会的众议员，需要定期前往拉巴斯参加议会会议以履行职责，并且在周末，以及作为政党领袖在该城市主持每周例会期间返回位于科恰班巴省的长期居住地(见第 3.1 段)。缔约国也没有提供有说服力的论据来证明市级(或地区一级)代表职位与其他级别(国家和省)的职位有显著不同，此外，《宪法》或国家法规都没有对这种区别作出规定(见第 2.3 至第 2.5 段)。最后，委员会注意到，根据提交人提出但缔约国没有给予答复的主张，这种解释是在 2015 年市级选举中首次提出的，并没有适用于以往的市级选举(见第 2.6 和第 7.3 段)。鉴于上述情况，委员会认为，根据第 71/2014 号通知，提交人被取消资格并非基于法律明确规定的合理和客观标准。因此，取消提交人在 2015 年选举中的市长候选人资格构成对《公约》第二十五条所载权利的不当限制，违反了《公约》第二十五条。

11.6 委员会在认定存在违反《公约》第二十五条的行为后，不会单独审议有关同一行为违反《公约》第二十六条的申诉。

11.7 委员会注意到提交人的指控，即裁定其宪法保护令上诉的宪法程序遭到不当拖延，违反了《公约》第十四条第 1 款。提交人坚称，对其宪法保护令申诉的裁定在一审和二审期间均发生了延迟，超出了法律规定的期限，因此，多民族宪法法院的判决下达是在选举之后；关于一审时确定的几次听证会，提交人均未获得适当通知，导致一再推迟；多民族宪法法院驳回宪法保护令上诉的理由是，上

[27] 见第 25 号一般性意见，第 4 和第 15 段。

诉应由政治团体“统一战线”来提交，而在另一名众议员因适用该通知被取消资格的案件中，同一法院驳回宪法保护令上诉的理由是提出上诉的是政治团体而不是受影响的一方(见第 2.10、第 2.11、第 3.8、第 3.9、第 7.6 和第 7.7 段)。

11.8 委员会回顾指出，审判公正性的一个重要方面是其及时性，无法用案件复杂性或各方行为加以解释的拖延行为不符合《公约》第十四条第 1 款所载公正性原则。[28] 在本案中，委员会注意到，缔约国提出的宪法法院一审延误的理由是提交人没有认真纠正程序方面的问题(见第 6.4 段)。但是，提交人指出，有几次预定的听证会被连续推迟，因为她在科恰班巴省没有得到适当的通知，后来又因为通知没有送达该省；宪法保障法院推迟了裁定，理由是应等待最高选举法院的判决，这不符合宪法判例(见第 2.10 和第 7.7 段)。委员会注意到，缔约国没有提供与这些指控相悖的资料，也没有证明超出法定期限对提交人的宪法保护令上诉作出裁定是合理的。缔约国也未能证明多民族宪法法院在复审宪法保护令诉讼时延迟判决是正当的，特别是考虑到宪法保护令诉讼最终是因为程序问题被驳回(见第 6.4 段)。鉴于上述情况，委员会认为，不当拖延影响了对提交人宪法保护令上诉作出裁决的宪法程序，侵犯了提交人根据《公约》第十四条条第 1 款享有的权利。

12. 委员会依照《公约任择议定书》第五条第 4 款行事，认为其掌握的事实表明《公约》第十四条第 1 款和第二十五条遭到违反。

13. 按照《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这要求对权利受到侵犯的个人给予充分赔偿。在这方面，除其他措施外，缔约国必须向提交人提供适当赔偿，包括聘请国内和国际法律代理的费用。缔约国还有义务采取必要措施，防止今后发生类似的侵权行为，包括确保选举进程的监管框架及其执行符合《公约》第二十五条。

14. 铭记缔约国加入《任择议定书》，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领土内或受其管辖的一切个人均享有《公约》承认的各项权利，并承诺如违约行为经确定成立，即提供有效和法律上可执行的补救。有鉴于此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明缔约国为落实委员会意见所采取的措施。委员会还请缔约国公布本意见，将其翻译成缔约国的官方语言并广泛传播。

[28] 见第 32 号一般性意见，第 27 段。