



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
2629/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Eduardo Humberto Maldonado Iporre (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 5 月 21 日
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 97 条做出的决定,已于 2015 年 7 月 13 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2018 年 3 月 28 日
事由:	取消前参议员申请市长职务的资格
程序性问题:	用尽国内补救办法,滥用来文提交权,指称证据充分,不符合《公约》的规定
实质性问题:	在选举中当选和获得公职的权利,禁止歧视,适当的程序保障
《公约》条款:	第二条,第 1 至 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、第三条和第五条第 2 款(丑)项

* 经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·法塔拉、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 Eduardo Humberto Maldonado Iporre 是玻利维亚公民，出生于 1968 年。他声称缔约国侵犯了其根据《公约》第二条第 1 至 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。他由一名律师代理。《任择议定书》于 1982 年 11 月 12 日对缔约国生效。

1.2 2015 年 10 月 29 日，新来文和临时措施问题特别报告员代表委员会驳回了缔约国提出的对来文可否受理问题与案情实质分开审议的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人作为争取社会主义运动—争取人民主权政治工具组织(争取社会主义运动党)¹ 波多西省的参议员候选人参加了 2009 年 12 月 6 日举行的玻利维亚大选。在争取社会主义运动党在选举中大幅胜出之后，成立了第一届多民族立法大会，² 任期从 2010 年至 2015 年为止，其间，提交人被任命为参议院宪法、人权和选举制度委员会主席。

2.2 2010 年 7 月 29 日，波多西省发生大罢工，引发中央政府和该省产生冲突，关系破裂。提交人多次斡旋，希望中央政府能够关注该省的诉求。由于斡旋没有结果，提交人加入了由该省多个民间机构成员组织的绝食抗议活动。2010 年 8 月 16 日罢工发起之后，一项关于打击种族主义和一切形式歧视的法律草案被提交给提交人领导的议会委员会审议。提交人召开了议会听证会，目的是与人权组织和新闻机构就法律草案达成共识，这令政府感到“不满”。为此，埃沃·莫拉莱斯总统公开指出“法律草案应在不动任何一个逗号或句号的情况下获得通过”。

2.3 2010 年 10 月 4 日，参议院(争取社会主义运动党拥有通过所需的三分之二多数票)免去了提交人宪法、人权和选举制度委员会主席的职务。提交人指出，这一前所未有的决定是遵照一项政治指令作出的，凸显了“政治不容忍和立法机构对行政机构的屈服”。2011 年，提交人对政府采取的多项行动提出批评，包括警方对抗议在伊西沃罗—塞库雷土著区国家公园修建公路的土著人游行进行镇压，以及反对一项试图将乌尤尼盐沼的一部分交给矿业企业的法律草案。同样，提交人还在 2012 年反对另一项关于重新分配议会席位的法律草案，并在 2014 年反对一项关于采矿和冶金业的法律草案。提交人指出，他对政府的批评是基于保护本省利益和自然资源以及维护人权，导致与执政党逐渐产生间隙。

2.4 2014 年 4 月 28 日，多民族选举机构³ 宣布于 2014 年 10 月 12 日举行大选。对于这次大选，任期为 2010-2015 年的国会议员(众议员和参议员)有资格竞选连任 2015-2020 年任期，⁴ 尽管他们所有人在上一任期内都住在议席所在选

¹ 总统埃沃·莫拉莱斯·艾玛领导的政党，2006 年起执政。

² 多民族玻利维亚国的立法机构。

³ 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，与立法机构、行政机构和司法机构享有同等宪法地位。负责管理民主制度、公民登记和选举公正；监督政治组织以及组织、管理和执行选举程序。该机构由最高选举法院、省选举法院、选举法庭、投票陪审团和选举公证人组成(《第 018 号选举机构法》第 1 至第 5 条)。

⁴ 提交人指出，2010-2015 届至少有 6 名参议员获得资格，并随后当选为代表各自省份的 2015-2020 届议员。

区——拉巴斯。虽然《宪法》第 149 条规定，要成为多民族立法大会候选人，“应于选举前在各自选区至少常住两年”，但多民族选举机构解释说，国会议员在所属省份的住址视为其常住地址，而不是其作为议员开展活动的选区，即拉巴斯。

2.5 此外，《宪法》第 285.一条和第 287.一条⁵也规定了行政机构、市议会和自治政府议会⁶的候选人必须满足常住时间满两年的要求。

2.6 2014 年 10 月 30 日颁布了关于 2015 年地方选举的《第 587 号临时选举法》。该法规定，2015 年 3 月 29 日的地方选举将按与 2010 年 4 月 4 日的上届选举相同的人员组成和选举标准进行。2014 年 11 月 14 日，最高选举法院发布第 52/2014 号公报，要求候选人向公证人提交自主声明，以证明在相应省份的居住登记情况，并提交在参选地选举花名册上的登记证明。2014 年 12 月通过的《省、地区和市级政治当局选举(2015 年地方选举)规则》确认了第 52/2014 号公报所规定的条件。

2.7 提交人指出，2010-2015 届立法大会中隶属于争取社会主义运动党的几名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，当这一意图被公开后，最高法院在 2014 年 12 月 18 日颁布了第 71/2014 号公报，禁止 2010-2015 届国会议员参选除省长和省议员以外的地方职务。⁷

2.8 2014 年 12 月 18 日，参议院和众议院发表两份声明，拒不接受第 71/2014 号公报，认为它违反了《政治宪法》第 26 条，该条保障公民自由行使政治权利。同日，提交人辞去参议员职务。

2.9 2014 年 12 月 29 日，提交人通过公民团体“人民权力”参选波多西省首府波多西市市长职务。为了证明自己的居住状况，提交人根据《第 587 号临时选举法》和第 52/2014 号公报的规定，向公证人提交了自主声明以及在该市选举花名册上的登记证明。2015 年 1 月 13 日，波多西省选举法院作出第 E-04/2015 号裁决，裁定以第 71/2014 号公报为依据，取消提交人参选市长职务的资格，因为他曾是上一届参议员。

2.10 “人民权力”组织代表提交人就该裁决向最高选举法院提起上诉，法院在 2015 年 1 月 19 日的第 95/2015 号裁决中驳回了上诉，认为提交人不符合《宪法》第 285.一条规定的在选举前至少在波多西常住满两年的条件，因为提交人“在 2010-2014 年间，大部分时间居住多民族立法大会所在地”。法院还认为，

⁵ 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. 选举前在相应省、地区、市至少常住两年”。

第 287 条：“一. 自治政府和议会候选人应符合获得公职的一般条件和下列条件：1. 选举前在相应选区至少常住两年”。

⁶ “自治机构”是指地区、省、市和农民原住民自治机构。

⁷ 第 71/2014 号公报规定：“最高选举法院提醒各政治组织[……]根据《多民族玻利维亚国政治宪法》第 285.一.1 和第 287.一.1 条的规定，本届地方选举的候选人须满足的条件包括，在选举开始前在选区至少常住两年。在这一框架内，2010-2015 届国会议员(参议员和众议员)不能成为副省长、地方长官、发展部门执行官、市长、地方议会议员和市议员候选人。按照指示，省级选举法院负责监督本公报的遵守情况，并由法庭秘书处向各政治组织通报”。

第 71/2014 号公报“未限制和否认政治权利，而是在执行《宪法》第 281.一条的规定”。

2.11 提交人指出，根据《第 18 号多民族选举机构法》第 11 条规定，最高选举法院的裁决不可上诉，因此，国内补救手段已用尽。⁸ 尽管如此，2015 年 1 月 30 日，提交人和“人民权力”组织仍针对最高选举法院第 95/2015 号裁决提出宪法保护请求。2015 年 2 月 5 日，拉巴斯省法院第一民事法庭作为宪法保障法庭，颁布了一项法令，要求更正三项正式意见。2015 年 2 月 11 日，法院发布第 AA-03/2015 号裁决，宣布“人民权力”组织提交的宪法保护请求无效，因为该组织未证明其法人资格。⁹ 2015 年 2 月 19 日，提交人提出新的保护要求。2015 年 3 月 4 日，法院举行听证会，通过第 AA-08/2015 号裁决，基于以下两点理由拒绝提供保护：(a) 提交人和“人民权力”组织皆未就第 71/2014 号公报提出异议，反而“接受了该公报”，因此，该公报是一份无异议的公报；(b) 提交人没有就剥夺其候选人资格的第 E-04/2015 号裁决提出异议，而是“人民权力”组织对该裁决提起了上诉。

2.12 提交人表示，根据《宪法》第 41 至 43 条，保障法庭必须在裁决作出之后 24 小时内将裁决正式提交多民族宪法法院，而多民族宪法法院应在 50 天内作出复审裁决(批准或撤销)。但在提交本来文时，多民族宪法法院仍未做出裁决，尽管已经超出法定期限。

申诉

3.1 提交人指称，第 71/2014 号公报禁止国会议员(众议员和参议员)申请特定地方职务违反了《宪法》规定。提交人指出，《宪法》第 285.一和 287.一条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职务，但不妨碍为了履行职权而不得不迁往拉巴斯的国会议员申请所在选区的其他代表职务。尽管最高选举法院无权对宪法和立法作出解释，但它通过第 71/2014 号公报限制了公民行使政治权利。¹⁰ 提交人指称，在 2009 年大选中当选波多西省 2010-2015 届参议员后，在整个任期内，为了行使参议员职责，他一般工作日在拉巴斯住，只有在周末和波多西会期(即所谓“地区周”)回到在波多西的常住地。因此，第 71/2014 号公报以及以该公报为由取消其 2015 年 3 月 29 日选举市长候选人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 提交人指称，由于作为 2010-2015 届国会议员于该任期在拉巴斯居住的关系，其本人遭到了歧视性区别对待，具体涉及以下方面：(a) 作为 2015-2020 届参议员和众议员候选人参加 2014 年 10 月 12 日大选(见第 2.4 段)；(b) 在 2015 年 3 月 29 日大选中申请省长或省议员职位，尽管竞选的是地方一级最高职务，但在没有任何正当理由下，被排除在第 71/2014 号公报所规定的禁止范围之外；(c)

⁸ 提交人指出，根据多民族宪法法院的判例，宪法保护请求具有特殊性(援引该法院 2015 年 2 月 13 日的第 94/2015 号判决)。

⁹ 保护庭特别指出，“人民权力”组织的两份资料没有在波多西省选举法院登记。但提交人指出，根据《第 2771 号公民与土著居民组织法》第 9 条规定，不要求进行这种登记。

¹⁰ 提交人指称，根据《第 27 号宪法法院法》第 4 条第 3 款，解释宪法的职权归宪法法院和多民族立法大会。

在 2015 年 3 月 29 日大选中申请拉巴斯省的地方代表职位。该公报的目的是让那些与争取社会主义运动党持不同政见的 2010-2015 届国会议员远离选举，¹¹ 如提交人因为其立场或政治见解而被排除在外，这违反了《公约》第二十五条(丙)项和第二十六条之规定。

3.3 提交人还指称，第 71/2014 号公报既不客观，也不合理，无理地阻止 2010-2015 届国会议员成为某些地方职位的候选人，却不阻止参选省长和省议会等职务。声称这一区别是出于政治而非法律原因。因此，取消提交人参选市长的候选人资格不符合客观合理标准，违反了《公约》第二十五条(甲)项和(乙)项以及第二条第 1 款和第二十六条之规定。¹²

3.4 提交人还指称，宪法和国内法规关于常住住所的要求是“不合理的”和“歧视性的”。¹³ 提交人指称，因为居住地条件而取消其市长候选人资格再次违反了《公约》第二十五条和第二十六条。

3.5 提交人指称，多民族选举机构没有在不受行政机构的影响下通过省选举法院和最高选举法院独立管理选举公正，违反了《公约》第十四条第 1 款之规定。多民族选举机构缺乏独立性表现在取消其他政党的候选人资格之后又取消这些政党参加 2015 年 3 月地方选举资格，以便争取社会主义运动党的候选人获得优势。他还指出，在此次选举过程中，埃沃·莫拉莱斯总统和阿尔瓦罗·加西亚副总统公开威胁一些市镇的居民，如果不把票投给争取社会主义运动党的候选人，将不会进行公共工程建设。多民族选举机构应该向司法部反映情况以便对这些行为展开刑事调查，但它并没有采取行动。监察员办公室也在 2015 年 3 月 27 日发表一份公报，对 2015 年 3 月 29 日大选期间多民族选举机构的做法不够透明、低效、有失严肃和责任心表示担忧。最高选举法院缺乏独立性是因为该法院的法官都与争取社会主义运动党存在密切关系，包括由埃沃·莫拉莱斯总统直接任命的副院长和另外三名法官，他们都签署了确认取消提交人资格的第 95/2015 号裁决。

3.6 提交人坚称，最高选举法院还有失公允，因为在就提交人上诉要求作出裁决的前几天，一些法官曾六次通过公开声明发表意见。¹⁴ 最高选举法院颁布第 71/2014 号公报是该法院缺乏公正性的另一个表现，¹⁵ 损害了与争取社会主义运动党持不同政见的候选人利益，为本党候选人谋利。

¹¹ 提交人列举了 2010-2014 届另外三名国会议员的例子，他们在发表了与该党立场不同的意见之后，也受到第 71/2014 号公报的影响，被取消了在 2014 年的选举中参选国内几个重要城市市长的资格。

¹² 为此，提交人援引了委员会 2010 年 10 月 19 日关于第 1354/2005 号来文的意见，Sudalenko 诉白俄罗斯案，第 6.7 段。

¹³ 提交人援引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。

¹⁴ 提交人援引最高选举法院院长和副院长就支持第 71/2014 号公报有效性所作的六次公开声明。

¹⁵ 提交人援引关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判权利的第 32(2007)号一般性意见，第 19 和 21 段。

3.7 提交人指出，最高选举法院和拉巴斯省法院对国内法规作出任意解释，因为《宪法》(第 285.一条和第 287.一条)和第 52/2014 号公报都要求候选人必须满足在选举前至少常住两年(非临时)的条件。

3.8 提交人坚称，由于受到了行政干涉，法院并没有独立、公正地对其保护要求作出裁决，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，这种干涉可能在整个司法部门普遍存在。¹⁶ 此外，对提交人保护请求的处理逾期 33 天，而《宪法》第 129 条要求在 48 小时内立即处理并作出裁决。¹⁷ 提交人指出，另外三个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的处理而逾期。除上述逾期情况之外，提交人还指出，即便多民族宪法法院后来复审并撤回了保障裁决，但由于大选已经举行，因此，这次裁决没有任何“实效”。

3.9 提交人坚称，在提交本来文时，多民族宪法法院尚未决定是否对保护裁决进行复审，尽管已经超过了法律规定的时限，这违反了迅速审理原则(《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。此外，还违反了缔约国根据《公约》第二条第 2 款承担的及时采取措施保障提交人有效行使政治权利的义务。

3.10 提交人提出的补偿措施有：(a) 整体补偿，包括公众满意和经济赔偿，其中包括与提名和竞选活动有关的支出、到拉巴斯提出相应行政司法权利主张的支出以及聘请国内和国际律师的费用；(b) 废除或修订妨碍前任国会议员成为地方职位候选人的现行法律；(c) 废除将居住地作为行使政治权利条件的现行宪法和选举法条款；(d) 通过保障迅速、及时、有效的补救措施的立法，以便就多民族选举机构作出的损害政治权利的决定提出异议；(e) 设立适当和透明的机制，以便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 在 2015 年 9 月 3 日的意见中，缔约国辩称提交人尚未用尽国内补救办法，因此，来文不可受理。首先，提交人本应针对最高选举法院第 71/2014 号公报、而不是取消其 2015 年参选市长资格的裁决提出宪法保护行动请求。没有及时就第 71/2014 号公报提出保护请求表明提交人对这项公报没有异议，因此，认为这是一份“无异议的公报”。其次，针对最高选举法院第 95/2015 号裁决错误地提出保护行动申请也不算是用尽了手段，因为多民族宪法法院尚未决定是否对保障法庭作出的驳回宪法保护的裁决进行复审，因此，没有作出最终裁决。第三，提交人本可依据 2010 年 10 月 8 日《第 45 号反种族主义和一切形式歧视法》向刑事或行政部门提出歧视指控。

¹⁶ 提交人援引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 年的年度报告。

¹⁷ 《宪法》第 129 条在相关部分指出：“三. 被起诉的当局或个人将被预先传唤以行使自由行动权，以便在提出自由行动起 48 小时内提供与所起诉事件有关的资料并提起诉讼程序。四. 将在收到被起诉机关或个人的资料之后立即举行公开听证会并作出最终裁决，如果没有提交材料，则在原告提供的证据基础上作出裁决。”

4.2 缔约国还声称来文提交权被滥用，因为委员会没有权力“命令”缔约国执行提交人要求的补偿措施，特别是，如果这些措施超出了附属人权保护系统所提供的合法目的。尤其是提交人竞选活动和后来产生的支出不能由缔约国承担，因为这是提交人草率行事的结果。至于修改法律的要求，缔约国指出，该法律是在提交人任议员期间通过的，而提交人当时并未提出异议。

4.3 最后，缔约国坚称，由于根据《公约》第二十六条提出的申诉没有充分证据，来文不可受理。一方面，第二十六条所载的平等和禁止歧视权不得侵犯《公约》保护的其他权利，因此不能单独指控这项权利遭到侵犯。另一方面，提交人没有用其他类似情况或具有可比性的案件来证明存在不利于他的区别对待，也没有证明所指控的区别对待的任意性或不合理性。从这个意义上来说，第 71/2014 号公报没有任何歧视，因为同样适用于所有 2010-2015 届的国会议员。

4.4 缔约国指出，规定选举居住地条件是为了保证想要当选为某个地区或某个城市代表的候选人直接了解当地社会经济和文化状况，国会议员不符合这一条件，因为他们的职责要求他们住在拉巴斯，所以他们不符合在地区或市一级“长期居住”的条件。此外，第 71/2014 号公报之所以对省和市级职位作出不同规定，是因为一个省下属多个城市，不可能要求候选人在每个市都生活过。但是，对于市一级的职位规定居住地要求是合理的，因为代表与社区之间必须建立密切联系，要建立这种联系，只能通过至少两年的持续居住才能实现。但先前的国会议员经历与省级代表是兼容的，因为在作为国会议员行使职能期间，该众议员或参议员也是该省的代表。

4.5 缔约国声称，最高选举法院副院长的任命是《宪法》(第 172 条)和《第 18 号多民族选举机构法》(第 13 条)规定的。

提交人针对缔约国关于可否受理的意见所作的评论

5.1 2015 年 10 月 15 日，提交人坚称，《宪法》第 129 条规定的宪法保护手段只能在存在对相关人士造成直接损害或损失的情况下启用。¹⁸ 根据多民族宪法法院的判例，不得使用宪法保护补救办法对某一法规抽象地提出异议，因为在这种情况下，所指控的行为或不作为涉及普遍的法律情况，对公民本人没有影响，因为并没有对其造成具体和直接损失。¹⁹ 因此，没有针对第 71/2014 号公报提出保护请求。提交人坚称，在向最高选举法院上诉之后，常规途径的国内补救手段已经用尽，不管怎样，多民族宪法法院仍未对宪法保护裁决作出复审，因此，已经不合理地超出了法律诉讼时效。关于《第 45 号法》规定的补救办法，提交人指出，该法第 12 条规定，“遭受种族主义或歧视者可诉诸宪法途径、行政途径、纪律途径和/或刑事途径”。因此，该法没有强制用尽所有司法部门的补救手段。在本案中，提交人诉诸了最为恰当的选举程序，因为司法途径的目的不是补偿政治权利，而是确定刑事责任和惩处责任人。

¹⁸ 《宪法》第 129 条：“针对公务员或个人或集体限制、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，将采取宪法保护行动”。

¹⁹ 提交人援引多民族宪法法院 2003 年 12 月 12 日的第 1844/2003 号判决和 2011 年 9 月 26 日的第 1290/2011 号判决。

5.2 提交人坚称，全面补偿受害者的原则是国际人权法的基本原则，他所提出的具体补偿行动要求，如赔偿、补偿诉讼费用或修改法律都是委员会规定的常见补偿措施。关于修改法律，提交人指出，虽然可以凭借参议员的身份对就某条不合宪的规范性法令提出违宪动议，但不能就居住地的条件提出异议，因为这是《宪法》本身规定的条件。

5.3 提交人坚称，缔约国将《公约》第二条第 1 款和第二十六条的性质混为一谈。第二条第 1 款规定所指控的行为必须与《公约》规定的其他实质性条款有关，而第二十六条则不然，该条规定了一项单独的权利。在本案中，指控行为为既同时违反第二十六条和第二十五条，又涉及单独违反第二十六条。提交人坚称，存在对其他人予以不利区别待遇的相同情况(2010-2015 届国会议员)。

缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国在 2016 年 2 月 29 日的意见中指出，2014 年 12 月，最高选举法院通过了 2015 年地方选举条例(见第 2.6 段)，授权该法院通过公报形式对 2015 年地方选举程序的管理和实施进行技术和操作方面的监管。在这一背景下，第 71/2014 号公报阐明了宪法规则行动范畴，是一种可严格操作的工具。

6.2 缔约国坚称，各缔约国有权在本国法律中对行使《公约》所载的权利加以限定或限制，只要符合合法性和相称的原则。在这方面，宪法中规定的候选人在选区内长期居住的条件符合合法性和代表适当性原则，也就是说，代表必须与其所在选区保持具体、持久和重要的关系。缔约国指出，所在区域的多个国家都有类似的规定。²⁰ 因此，规定选举居住地要求意在保证代表能够捍卫相应社群的利益，为此，需要事先直接了解该社群的社会、文化和经济状况。由于与民众的这种关系，市级代表与省级或国家一级代表有所不同，因此，这一代表性的负担更多地是落在了市级代表身上。

6.3 缔约国坚称，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职权(见第 4.5 段)，这一任命并不影响多民族选举机构的公正性和职能。多民族立法大会负责选举该机构另外六名成员。

6.4 缔约国指出，提交人提出了两项宪法保护行动请求。第一份是由“人民权力”组织提交，因为没有解决程序问题而被驳回(见第 2.11 段)。因此，宪法保障法庭在 2015 年 2 月 5 日的判决中就该组织的法人地位证明以及诉求的说明提出了三点意见，后来没有对这些意见进行修改。2015 年 2 月 19 日，提交人提出新的保护请求，该请求在 2015 年 2 月 25 日受理，确定在 2015 年 3 月 4 日举行听证会，并在听证会当日作出第 AA-08/2015 号裁决，驳回保障要求，认为提交人没有及时对第 71/2014 号公报提出反对意见，因此，被认为是“无异议的公报”。多民族宪法法院 2015 年 9 月 29 日的判决书确认了这项裁决。

6.5 缔约国坚称，自称受到歧视的人负有举证责任，而本案中的提交人没有提交相关证据，只有无根据的“猜测”。提交人企图将他参选市长候选人的情况与其他两种截然不同的情况相提并论，即参选连任的国会议员和省级职位的候选

²⁰ 缔约国列举了规定选举前两年居住期要求的国家实例，有阿根廷(针对省参议员和众议员)、智利(针对地区参议员和众议员)和厄瓜多尔(针对区长和市长)。此外，洪都拉斯也规定众议员必须满足五年居住期，巴拉圭要求市长或市议员须满足五年居住期的条件。

人。至于在拉巴斯省申请参选国会议员的情况也不可相提并论，因为这些候选人也符合两年居住期的宪法要求。

6.6 缔约国坚称，它始终在履行关于制定符合《公约》的法规以及在选举总部和宪法法院保障有效、相关和适当补救手段的义务。

提交人针对缔约国关于案情的意见所作的评论

7.1 2016年5月1日，提交人辩称，《宪法》第285.一条规定的两年居住期的选举条件针对的是所有省、地区和市级自治行政机构的候选人，而不是只针对市级候选人。宪法条文中唯一有区别的条件是年龄(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，缔约国关于市级议员与其代表社区要有直接联系的说法是不合理的，涉及区别对待，与《宪法》相冲突。

7.2 提交人指出，在发布第71/2014号公报以前，最高选举法院已经通过了第52/2014号公报，目的是规范2015年地方选举的程序，证明满足两年常住要求。第71/2014号公报是后来公布的，唯一的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，通过一份公报加入了宪法未规定的迅速取消资格的做法，这违背了缔约国赋予公报的技术操作性。

7.3 关于选举居住期的宪法要求，提交人指称，缔约国提及的其他拉丁美洲国家的法律规定不包括针对市一级的区别性条件。提交人坚称，通过第71/2014号公报，任意和选择性地适用了选举居住期的条件，也就是说，只针对特定职位和特定选举(2015年3月)适用了这些条件，在之前的地方选举中并没有这么做。

7.4 提交人指称，《公约》第二十五条(甲)项要求一切限制措施都应该通过正式立法的形式来实施，但本案中取消资格的做法是通过法外规则形式的行政公报来实施的。

7.5 提交人指称，《公约》第十四条第1款要求，除了公正以外，法院还应让明理的观察员看上去是公正的。在本案中，就取消资格裁决上诉案作出裁决的所有最高选举法院成员皆因“同执政党的密切关系”而当选。他强调，该法院的一名成员随后对某媒体“承认”“通过第71/2014号公报，取消前任议员参加地方选举的资格是错误的”。²¹

7.6 提交人指出，缔约国没有就他提出的关于宪法法院缺乏独立性和公正性的指控展开讨论。他指出，所有受第71/2014号公报影响的候选人都提出了上诉，都被选举法院和宪法法院驳回。他还指出，多民族宪法法院没有对案情进行审议就驳回了保护请求，因为认为这是在质疑第71/2014号公报。

7.7 最后，提交人指出，多民族宪法法院拖延了220天才做出裁决，超出了法定的至迟50天的期限，当时地方选举已经结束。关于宪法法院初审的拖延问题，提交人对缔约国关于延迟是因提交人没有立即解决程序性问题所致说法提出异议。提交人指出，保障法庭提出的正式意见具有任意性，并没有以适用的法规为基础(见第2.11段)。他还指出，保障法庭驳回保护请求所依据的是以下两个程序问题：没有对第71/2014号公报提出异议，以及针对第E-04/2015号裁决的

²¹ 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。

上诉是由“人民权力”组织提出的，而不是提交人本人。提交人坚称，根据《第 26 号选举制度法》，政治组织和选举机构之间的关系只能通过这些组织的代表作为中间人来确立联系，因此保障法庭的解释是错误的、违法的。他补充说，最高选举法院明知上诉一事，却在没有质疑政治组织缺乏积极合法性的情况下做出了第 95/2015 号裁决(见第 2.10 段)。

双方的补充意见

8.1 缔约国在 2016 年 10 月 31 日和 2017 年 9 月 22 日的意见中重申了所提交的关于不可受理和案情的主张。坚称第 71/2014 号公报履行了“提醒”候选人关于选举居住期的宪法要求，没有对政治异见者或执政党候选人作出区别规定。²² 缔约国指出，虽然宪法只对选举产生的职位候选人年龄进行了区别规定，但 2015 年《地方选举规则》授权最高选举法院对规则中未涉及的技术操作方面加以规范。在这一框架下，发布了第 71/2014 号公报，不是寻求对权利作出任意限制，而是为了符合市级代表的特殊性。

8.2 缔约国指出，保障法庭驳回保护请求的理由是无法考虑案情实质，因为保障行动是由“人民权力”组织通过其代表提出的，而不是提交人以受害者的身份提出的。

9. 2017 年 11 月 21 日，提交人指出，缔约国的补充意见没有提出新的依据，并重申了之前的指控。

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，委员会必须根据议事规则第 93 条，决定来文是否符合《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主张称，提交人没有用尽国内补救办法(见第 4.1 段)，因为：(a) 提交人本应该针对第 71/2014 号公报、而不是取消其 2015 年 3 月参选市长资格的裁决提出保护请求；(b) 多民族选举法院在本来文提交之时尚未决定是否对保护请求进行复审；(c) 提交人本应该依据《第 45 号反种族主义和一切形式歧视法》向刑事法院或行政机关提出歧视指控。不过，委员会注意到缔约国没有质疑提交人的意见，从这个意义上说，根据多民族宪法法院的解释，不能抽象地对某一法规提出保护请求，而是应该对受影响人员的直接和具体损害或损失提出(见第 5.1 段)。委员会还注意到，多民族宪法法院在 2015 年 9 月 29 日的判决中确认了保护行动，因此，提交人已经用尽宪法途径(见第 6.4 段和第 7.7 段)。最后，委员会注意到提交人指出，缔约国提到的《第 45 号法》没有强制要求用尽所有可能的司法途径，而选举法院是对侵犯政治权利行为进行补偿的最适当途径(见第 5.1 段)。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项不妨碍委员会受理本来文。

²² 缔约国指出，在波多西省，被取消 2015 年地方选举资格的候选人中 18.6%是执政党候选人，证明了这项措施的客观性。

10.3 委员会注意到缔约国关于提交人滥用来文提交权的指控，因为所申请的补偿措施超出了委员会的职权范畴，并且还是提交人疏忽的结果(见第 4.2 段)。但委员会指出，在发现违反《公约》的情况下，在《任择议定书》规定的程序框架内，委员会有权决定缔约国为补偿侵犯人权行为和避免日后再次发生所必须采取的措施。从这个意义上来说，没有什么能够阻止来文提交人申请或建议补偿措施，而委员会不必受到这一请求的约束。另一方面，委员会认为，决定提交人在国内行动框架内是否存有疏忽行为与案情密切相关。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条不妨碍委员会受理本来文。

10.4 缔约国还声称，提交人依据《公约》第二十六条提出的申诉没有充分依据，因为这一条不能单独援引，且提交人没有提出类似的情况来证明存在不利的歧视待遇(见第 4.3 段)。然而，委员会回顾称，《公约》第二十六条不仅限于重申第二条第 1 款所载的保障措施，而是规定了一项单独的权利。²³ 此外，委员会认为，提交人提供的证据足以证明 2015 年地方选举中的其他候选人也受到了不利待遇(见第 3.2 至第 3.8 段)，并认为这些指控与案情有密切关系，决定在审议案情时加以考虑。

10.5 委员会注意到提交人依据《公约》第十四条第 1 款就多民族选举机构缺乏独立性和公正性提出的申诉(见第 3.5 和第 3.7 段)。不过，委员会注意到，提交人描述的多民族选举机构的行动不光涉及本案，还涉及到其他案件，而本案只涉及取消提交人作为 2015 年地方选举市长候选人资格的问题。委员会认为，提交人没有提出正当理由，说明最高选举法院的构成在何种程度上影响了其针对上訴请求作出裁决时的独立性，也没有说明最高选举法院的成员因其选举方式而没有享受到应有的独立性保障。最后，委员会认为最高选举法院的法官在作出第 93/2015 号裁决前发表的有关支持第 71/2014 号公报的声明具有一般性，没有特别提到取消提交人资格一案。因此，委员会认为，提交人未能充分证实其依据《公约》第十四条第 1 款提交的申诉，即最高选举法院在决定案件可否受理时没有保持法律和实践上的独立性，并根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

10.6 委员会还注意到提交人依据《公约》第十四条第 1 款就行政机关可能对负责裁决保护请求的法院进行干涉提出的指控，因此，这可能影响到了法院的独立性(见第 3.10 段)，但是，委员会认为，提交人没有提供具体信息证实行政机关对保护请求的宪法程序进行干涉。因此，委员会认为，提交人的这部分申诉未能得到充分证实，根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

10.7 关于提交人依据《公约》第二条第 2 款和第 3 款提出的关于多民族宪法法院的判决超出法定期限的指控(见第 2.12、3.8 和第 3.9 段)，委员会回顾了自己的判例，指出《公约》第二条规定了缔约国的普遍义务，不可自行基于《任择议定书》在来文中提出申诉。²⁴ 因此，委员会宣布来文中的这部分内容不符合《公约》的规定，根据《任择议定书》第三条不予受理。

10.8 但是，委员会注意到，提交人依据《公约》第二十五条和第二十六条就取消其 2015 年地方选举市长候选人资格提出的申诉，以及依据《公约》第十四条

²³ 见关于不歧视的第 18(1989)号一般性意见，第 12 段。

²⁴ 见第 2030/11 号来文，Poliakov 诉白俄罗斯案，第 7.6 段。

第 1 款就宪法法院在对其保护请求作出裁决过程中的不当拖延提出的申诉得到了充分证实，宣布可以受理并着手审议有关案情。

审议有关案情的问題

11.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，根据双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依据《公约》第二十五条提出的指控，声称他被根据最高选举法院发布的第 71/2014 号公报取消了申请波多西市长职务的资格；该公报禁止 2010-2015 届国会议员在 2015 年的地方选举中申请职位，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，且毫无法律依据，因为，虽然《宪法》第 149、285.一和第 287.一条要求申请所有议会和行政机关职位的候选人都应在选举前有两年的“常住”期，但多民族选举机构决定通过各自的选举登记和公证声明来证明；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其所代表的省而非开展议会活动的地点拉巴斯；通过实行这项禁令，最高选举法院超越了其通过发表公报规范技术性问题的职权范畴，非法且无故限制了提交人申请职位的权利(见第 2.3 至第 2.6 段，以及第 3.1 至第 3.4 段)。

11.3 缔约国声称，第 71/2014 号公报是技术性和操作性的法规，其目的只是提醒有一项关于选举前要在所在选区至少常住两年的要求(见第 4.4 和第 6.1 段)。不过，在没有对国内法律的解释和适用作出裁决的前提下，委员会注意到，第 71/2014 号公报阻止了多名 2010-2015 届国会议员(参议员和众议员)成为 2015 年选举中市议会等职位的候选人。委员会还注意到，基于第 71/2014 号公报所作的解释，提交人被取消了申请市长职务的资格，因为其曾在上一届议会中担任参议员。因此，委员会认为，第 52/2014 号公报(见第 2.6 段)、第 71/2014 号公报以及执行该公报、取消提交人资格的选举法院裁决限制了其在 2015 年 3 月 29 日地方选举中参选市长的权利。

11.4 因此，应由委员会来确定这种限制是否合理。委员会回顾指出，除非因为法律规定的原因，并且是合理和客观的原因，否则行使《公约》第二十五条承认的权利，包括作为候选人参加选举的权利，不应该被终止或拒绝。²⁵

11.5 在本案中，缔约国辩称，宪法规定选举居住期的要求是为了保证代表们对所代表的社区的社会经济和文化状况有直接的了解，这种代表性特别要求市级代表必须与当地保持密切联系(见第 4.4 和第 6.2 段)。但委员会注意到，缔约国没有证明作为上一届议会的参议员，需要定期到拉巴斯参加议会会议以履行议员职责，像提交人这样的候选人对他所属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。特别是作为参议员在周末以及在波多西开会时(即所谓的“地区周”)(见第 3.1 段)会回到在波多西的惯常居所。缔约国也没有提供可信的论据来证实市级(或地区一级)的职位与其他级别(全国和省级)职位有本质区别以至于需要对此提供说明，此外，这种区别对待是宪法和国家法律都未曾规定的(见第 2.4 至第 2.6 段)。最后，委员会注意到，如提交人所指控的(缔约国没有提出异议)，第 71/2014 号公报首次提供了这种说明，2015 年地方选举实施了该公报，但在之

²⁵ 见第 25 号一般性意见，第 4 和第 15 段。

前的市政选举并未实施(见第 2.7 和第 7.3 段)。鉴于上述情况,委员会认为,依据第 71/2014 号公报取消提交人的资格并不符合法律明确规定的合理与客观的标准。因此,取消提交人 2015 年地方选举市长候选人资格是对《公约》第二十五条所载权利的不当限制,违反了该条规定。

11.6 在得出存在违反《公约》第二十五条行为的结论之后,委员会不再单独审议提交人关于同一事实行为违反《公约》第二十六条的申诉。

11.7 委员会注意到提交人关于就其保护请求作出裁决的宪法程序有不当拖延的申诉,声称违反了《公约》第十四条第 1 款之规定。提交人特别指出,关于其保护请求的裁决的初审和二审都被无故拖延,超出了法定期限,导致多民族宪法法院在选举结束后才做出裁决,并且保护请求被驳回的理由是,提出保护请求的应该是提交人而不是“人民权力”组织(见第 2.11、2.12、3.8、3.9、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因素就是迅速有效地审判,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 款规定的公正性原则。²⁶ 在本案中,委员会注意到,缔约国辩称,宪法法院初审的拖延是因为“人民权力”组织拒绝修正程序上的问题(见第 6.4 段)。但委员会注意到,缔约国没有就保护请求的裁决超出 2015 年 2 月 19 日提交第二次保护请求之后规定的法定期限给出正当理由(见第 2.12 和第 7.7 段)。缔约国也没有解释多民族宪法法院在决定是否对保护请求进行复审时出现拖延的原因,特别是考虑到保护请求最后是因为程序上的问题被驳回之后,也就是说,是因为提交人和组织没有对第 71/2014 号公报提出上诉,还是因为“人民权力”组织向最高选举法院提出上诉缺乏合法性(见第 2.11 和第 6.4 段)。根据本案案情,委员会认为,不当的拖延影响了解决提交人保护请求裁决的宪法程序,侵犯了提交人根据《公约》第十四条第 1 款享有的权利。

12. 根据《公约任择议定书》第五条第 4 款,委员会认为,摆在其面前的事实表明,上述行为违反了《公约》第十四条第 1 款和第二十五条。

13. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项,缔约国有义务向提交人提供有效的补救手段。这就要求对权利遭到侵犯的个人进行全面补偿。在这方面,缔约国应该采取的措施包括向提交人提供适当的赔偿,包括聘请国内和国际律师的费用。缔约国还有义务采取必要措施以避免未来再犯类似的侵权行为,包括确保选举进程的法律规范框架及其执行符合《公约》第二十五条的规定。

14. 考虑到作为《任择议定书》的缔约方,缔约国承认委员会有权决定是否存在违反《公约》的行为,以及根据《公约》第二条,缔约国承诺保证在其领土上,或其管辖之下的所有个人享有《公约》承认的权利,并保证在证实存在侵权行为的情况下提供有效及在法律上可执行的补偿,委员会希望能在 180 天内收到缔约国关于为执行本意见所采取措施的资料。同时要求缔约国公开委员会的本意见,将其翻译成缔约国的官方语文,并广泛传播。

²⁶ 见第 32 号一般性意见,第 27 段。