

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
29 August 2013
Chinese
Original: Spanish

人权事务委员会

第 2202/2012 号来文

委员会第一〇八届会议通过的意见(2013 年 6 月 8 日至 26 日)

提交人: Rafael Rodríguez Castañeda (由 Graciela Rodríguez Manzo 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 墨西哥

来文日期: 2012 年 10 月 25 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 92/97 条作出的决定, 2012 年 10 月 31 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期: 2013 年 7 月 18 日

事由: 查阅总统选举中使用的选票

程序性问题: 其它国际调查或解决程序

实质性问题: 知情权

《公约》条款: 第二条(第 1 款、第 2 款、第 3 款(甲)和(丙)项)、第十四条(第 1 款)和第十九条(第 2 款)

《任择议定书》条款: 第三条和第五条(第 2 款(子)项)

附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约 任择议定书》第五条第 4 款在第一〇八届会议上

通过的关于

第 2202/2012 号来文的意见*

提交人: Rafael Rodríguez Castañeda(由 Graciela Rodríguez Manzo 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 墨西哥

来文日期: 2012 年 10 月 25 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，
于 2013 年 7 月 18 日举行会议，

结束了 Rafael Rodríguez Castañeda 先生依据《公民权利和政治权利国际公约
任择议定书》提交人权事务委员会的第 2149/2012 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料，

通过了如下的意见：

根据任择议定书第五条第 4 款

1.1 来文提交人 Rafael Rodríguez Castañeda 系墨西哥公民，生于 1944 年 6 月 11 日。提交人声称，因墨西哥违反了他根据《公约》第十九条(第 2 款)和第二条(第 2 款、第 3 款(甲)项和(乙)项及与第十四条(第 1 款)和第二条(第 1 款)合并理解所享有的权利，使之成为受害者。提交人由 Graciela Rodríguez Manzo 女士代理。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：亚赫·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、赫厄西欧·普拉萨德·马塔汀思先生、杰拉尔德·L·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、雅安·塞伯特·佛尔女士、尤瓦·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

本文件附有委员会委员纽曼先生和沙尼先生的两份个人意见(赞同)。

1.2 2012 年 10 月 31 日，新来文和临时措施特别报告员代表人权事务委员会行事，并依据委员会议事规则第 92 条，要求缔约国在委员会审议来文期间，暂缓销毁 2006 年 7 月 2 日选举中所用选票。

1.3 2012 年 11 月 14 日，联邦选举机构总委员会依照人权事务委员会临时措施请求，暂缓销毁 2006 年 7 月 2 日选举中所用选票。

提交人陈述的事实

2.1 2006 年 7 月 2 日，缔约国举行总统选举。根据起初的计票结果，最终被确认为胜选者的候选人获得 15,000,284 张选票，占总投票的 35.89%。有一些政党就此结果向联邦选举机构区委员会提出质疑，于是由选举事务专门机构和最终上诉法院——联邦司法部门选举法庭——安排对部分选票重新统计。法庭宣布，根据最终结果，得票最多的两名候选人分别获得总计 41,557,430 张选票中的 35.89% 和 35.33%。提交人称，两名候选人之间的差距，从最初报告的 243,934 张选票，缩小到选举法庭安排重新计票后的 233,831 张选票，而作废的空白选票数也从 904,604 张减少到 900,373 张。尽管做了重新计票，但仍有一个团体因投票站关闭后几个小时内发生的各种事情而质疑选举结果和选票统计。例如，快速点票结果没有公布，联邦选举机构初步选举结果方案公布的总统和议会选票数量也不相符。

2.2 在这一背景下，2006 年 7 月 28 日，即选举法庭就总统选举有效性作出裁决之后，作为供职于“Proceso”杂志的记者，提交人立即与联邦选举机构透明和知情问题联络办公室联系，要求根据《联邦透明和获取政府信息法》，查阅为 2006 年 7 月 2 日选举设立的投票站中所有已用、未用和作废的选票。他也据此要求联系该国 300 个选区的办公室，以便总统选举中的投票能够重新统计。¹

2.3 2006 年 9 月 1 日，选举组织行政部通知联邦选举机构信息委员会，不能允许提交人查看选票，因为选举过程已经结束，且正由选举法庭进行审查。此外，按照当时适用的《联邦选举机构及程序法》第 234 条第 4 款，不能开启已打包选票，除非选举法庭按照该法第 247 条中的例外情况规定下令开启，第 247 条和第 234 条一样，是一条普遍适用的政府条例(该条第 1 条规定)。关于总统选举的有效性，行政部决定，联邦选举机构无权处理提交人请求中的这部分内容，因为应由选举法庭宣布胜选者，并回应对于结果的任何质疑。

¹ 委员会指出，根据提交人在 2006 年 7 月 28 日来文中所附的向联邦选举机构提交请求的复印件以及提交人于 2006 年 9 月 18 日提出的保护申请，提交人向联邦选举机构联络办公室提出了两份补充请求，要求提供选举日记录以及全国为总统选举所设立的 130,477 所投票站发布的最终选票统计情况复印件以及选票分发详细记录、计票会议详细记录以及该国 300 个选区的计票记录。

2.4 2006年9月5日，联邦选举机构信息委员会拒绝了提交人关于查看选票的要求。但是，为维护提交人的选举信息知情权，委员会下令向其提供该机构就2006年总统选举所发布的各项记录。信息委员会表示，它无法满足提交人的要求，因为选举法并未规定公众可以查看选票；相反，按照《联邦选举机构和程序法》第234和254条的规定，必须尊重所要求的选举文件的不可侵犯，而且在选举法庭处理了正式对于选举提出的一切正式反对意见并宣布胜出者之后，必须销毁文件。选举法是基于维护投票保密的原则，这就是说，只能在例外情况下才能查看选票，并且只能由选举法庭当局查看，以证实可能出现的任何反对意见。信息委员会还指出，根据《联邦透明和获取政府信息法》以及联邦选举机构关于透明和获取公共信息的工作手则，选票并非公开文件，而是选民对于选举倾向的实体表达。就获取选举日信息而言，向感兴趣方提供联邦选举机构在投票结束后发布的正式记录就足够了。这些记录显示每个票箱的投票情况及总况；记录由投票站的选举主任准备和签字，并由参加选举的各政治实体的代表核准。

2.5 2006年9月20日，提交人向联邦区第四行政区法院(第四法院)提出保护申请，表示反对选举组织行政部2006年9月1日的裁决、信息委员会拒绝其要求查看选票的决定以及《联邦选举机构和程序法》第254条第2款，因该款规定，装有包括选票在内的选举材料的信封在选举结束后必须销毁。提交人称，拒绝他的请求就违反了他根据缔约国《宪法》以及《公约》第十九条等法律赋予他的知情权。根据这项权利，一般规则应当是除法律规定的限制外，要公布公共机构掌握的信息，提供获取这一信息的渠道，以满足民主社会中超越一切的公共利益。既然这些并未被明确列为限制或保密信息，那么在选举结束后，选票就成为没有对外公布的文件。提交人称，《联邦选举机构和程序法》第254条第2款违宪，侵犯了知情权，因为销毁选举材料就使人无法行使寻求和接受公共机构所掌握信息的权利，无论保护国家安全或公共秩序还是公众健康或道德亦或公共和平都不能成为限制这一权利的理由。最后，他说，让人查阅投票站记录既不能成为拒绝人查看选票的理由，也没有充分满足他的获取资讯权，因为他请求的对象是不一样的信息，使他能够分析投票站记录如何准确地记录选票内容，并找出这一过程中可能出现的任何不一致之处，目的只是为了确保公共行政部门的透明度，评估选举机关的工作表现。

2.6 2006年9月21日，第四法院驳回提交人的保护申请，理由是他利用这一申请来挑战不应通过“保护”程序加以质疑的行为，他应通过选举法规定的质疑选举结果的程序进行。

2.7 2006年10月5日，提交人向第一巡回区第一行政协议法院(第一协议法院)申请对第四法院的决定进行司法审查，称自己请求的目的不是要挑战联邦选举机构关于选举事项的任何决议或决定，而是要保护自己获取国家所掌握信息的知情权。

2.8 2006年10月31日，第一协议法院请最高法院审议提交人提出的司法审查申请，最高法院接受了这一请求。

2.9 2008年3月11日，最高法院驳回提交人的保护申请，确认第四法院关于不予受理的裁决。最高法院裁决指出，作为联邦选举机构拒绝提交人查阅选票请求决定的依据，《联邦选举机构和程序法》第354条是一条选举规定，其目的是规范选举程序中的一个方面。具体说来，该条规定了如何处理放有已用、未用和作废选票的信封，即应在有关选举结束后予以销毁。适用这项规定，拒绝人们查看内含选票的信封同样也是一项选举事项。因此提交人的申请不可受理，原因是从本质上属于选举问题的规定、行为和决议不可作为“保护”程序的对象。

2.10 2008年4月24日，提交人向美洲人权委员会提出申诉，请其采取预防性措施，声称其根据《美洲人权公约》(《哥斯达黎加圣何塞公约》)所享有的知情权(第13.1和第13.2条)及获得有效救济权(第25.1条)受到侵犯，同时被侵犯的还有司法保障权(第8.1条)及公约规定的一般义务(第1.1和第2条)。2008年7月2日，美洲人权委员会请缔约国采取紧急措施，暂缓销毁2006年7月2日总统选举中使用的选票。

2.11 2011年11月2日，美洲人权委员会宣布提交人的申诉不可受理，因为未能提供可能构成违反《哥斯达黎加圣何塞公约》所保障权利行为的事实。委员会认定，已经向提交人提供的每个投票站编制的计票结果系统地反映了选票中包含的信息。因为，根据委员会的判例，获取信息既包括获取经过加工的数据，也包括获取原始数据，委员会的结论是，缔约国提供的信息满足了或应该满足了提交人获取信息的需要，提交人并未就这一信息为何没有满足其目的作出任何解释说明。

2.12 2012年10月3日，联邦选举机构总委员会发布第CG 660/2012号决定，批准在2012年11月12日到26日这段时间内销毁2006年总统选举中使用的选票。

2.13 提交人称，在最高法院2008年3月11日就此事项作出裁决后，所有有效的国内补救办法均已用尽。而且，尽管他以前向美洲人权委员会提出过申诉，但在他向人权事务委员会提交来文时，没有任何申诉正在由另一国际调查或解决程序审查。在这方面，提交人称，尽管《任择议定书》第五条第2款(子)项的西班牙文本有别于其它语言文本，规定委员会不得审查任何个人来文，除非已断定(……)同一事件“未曾经过另一国际调查或解决程序审查”(西班牙文本系“no ha sido sometido”)，但该项规定应与英文相一致，因为这才是委员会判例中作出的普遍解释，也是对当事人最有利的解释。换句话说，该项应理解为意指委员会“不得审查任何个人来文，除非已断定同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中”。此外，美洲人权委员会没有审查其申诉的案情，因为已经根据《美洲人权公约》第47条(b)项，以“没有表面确凿的显示违反《公约》所保护权利的证据”为由宣布其申诉不可受理。因此来文符合《任择议定书》第五条第2款(子)项和(丑)项规定的受理条件。

申诉

3.1 提交人声称自己是缔约国违反其根据《公约》第十九条(第 2 款)和第二条(第 2 款和第 3 款(甲)项和(乙)项)连同第十四条(第 1 款)和第二条(第 1 款)理解所享有权利的受害者。

3.2 关于违反第十九条第 2 款的指控,提交人称,联邦选举机构拒绝其在选举结束后查看 2006 年总统选举所设投票站里的已用、未用和作废选票违反了其寻求、接受和传播信息的权利。这样一来,他了解选举情况的权利乃至他质疑、调查和审议联邦选举机构是否充分履行自身公共职能的权利遭到拒绝。作为一般规则,任何国家机构掌握的一切信息都是公共信息,此类信息的获取只能暂时性地或在例外基础上加以限制。因此,缔约国有义务提供有关自身活动的涉及公共利益的信息,除非适用《公约》允许的限制。

3.3 联邦选举机构拒绝他的请求,对他获取国家所掌握的信息的权利构成了过度的限制,却没有合理或充分重要的理由来作出这种限制,因为他请求的目的并未威胁到国家安全、公共秩序或第三方的权利。因此,缔约国不能援引《公约》第十九条第 3 款规定的任何理由来为自己的决定辩解。限制必须是出于合法的目的,必须是民主社会中所必需的,也就是说,限制必须是旨在服务于公共利益。因此,所规定的任何限制必须与作为限制理由的利益相称,必须推进作出规定的合法目的,尽可能缩小对有效行使人权的损害。

3.4 最高法院的裁决驳回提交人的上诉,维持第四法院的判决,这就违反了获得有效补救的权利,即《公约》第二条第 3 款(甲)项和(乙)项连同第十四条第 1 款一并理解规定的权利,因为这一判决随意剥夺了对提交人权利的法律保护,使其案件无法在具备一切应有的司法保障的情况下获得审理。《联邦选举机构和程序法》第 254 条中规定的销毁总统选举中所用选票的条款不应被视为一项选举规定,因为按照该法第 170 条,在选举法庭宣布选举有效并公布胜选者之时,选举进程就结束了。此外,在“保护”程序下,当确定什么应被理解为本质为选举的事项时应当采用最严格的解释。

3.5 提交人主张,提出“保护”申请是捍卫自己知情权的唯一适当途径。根据当时适用的法律,如果向联邦选举机构就透明问题提出上诉,他可以通过这一程序来争取推翻拒绝其查看选票的决定,但这既非充分又非有效的补救办法,因为这种途径无法使他挑战《联邦选举机构和程序法》第 254 条违宪的问题。通过负责选举事项的司法当局来维护选举政治权的程序对他的案情也不适用,因为他向联邦选举机构提出的知情要求并不寻求任何选举目的,这一程序也无法使他要求暂停销毁选票。

3.6 关于《公约》第二条第 2 款,提交人称,缔约国未能及时采取措施,使本国立法与《公约》相一致,并落实《公约》中承认的权利。2008 年新的《联邦选举机构和程序法》事实上保留了在选举结束后下令销毁选票的条款,而没有规定对选票归档保存,供所有感兴趣者查阅,以保护公众知情权。

缔约国关于可否受理问题和案情的意见

4.1 2012年11月12日，缔约国就来文可否受理及其案情提交意见，请委员会根据《任择议定书》第五条第2款(子)项或是根据第三条宣布来文不可受理。缔约国还认为，其提交意见不应以任何方式被理解或解释为接受委员会有权就来文可否受理或其案情作出裁决。

4.2 缔约国辩称，根据《任择议定书》第五条第2款(子)项，来文不可受理，因为同一事项已经由提交人提交另一国际调查或解决程序即美洲人权委员会审查。该委员会是一个国际、公共、准司法和独立的机构，满足列为《任择议定书》第五条第2款(子)项下所述国际调查或解决程序的要求。

4.3 尽管委员会承认，在《任择议定书》第五条第2款(子)项英文、法文和西班牙语文本中存在差异，²但议定书并未在其不同文本之间规定任何等级、倾向或优先顺序，因为，根据第十四条第1款，所有文本同等作准。根据1969年《维也纳条约法公约》，对案文必须根据上下文中对条约术语最一般的含义并依据其目的和宗旨作出诚意解释。此外，根据《条约法公约》第三十三条第三款，应当推定作准的西班牙语文本及其内容与其它语言文本的含义相同。在这一背景下，既然西班牙语文本是缔约国的官方语言，缔约国加入议定书是基于其西班牙语文本，缔约国也是根据该文本的措辞承担议定书规定的义务。因此，缔约国不受议定书以其它语言存在的真实有效文本的约束。

4.4 提交人关于议定书西班牙语文本已经与英文本相统一的主张在条约法中并没有法律依据。而且，缔约国主张，委员会在第四届会议上对《任择议定书》第五条第2款(子)项的西班牙语文本作出的解释，即决定西班牙语文本中的“*sometido*”一词应参照其它语言文本理解，即应理解为“正在另一国际调查或解决程序审查之中”³是单方面的决定，对《任择议定书》的缔约国没有任何约束力。此外，这一事项未经缔约国会议或在其它任何场合讨论，从而有可能假定或推定缔约国直接或间接地同意或赞成委员会所决定的解释。因此，作准的西班牙语文本就是对缔约国和以西班牙语批准《任择议定书》的所有国家有效的文本。

4.5 缔约国在加入《任择议定书》时，没有对第五条第2款(子)项作出保留，即在某一事项提交另一国际调查或解决程序时，拒绝委员会的管辖权，原因是缔约国的加入是基于西班牙语文本，缔约国接受的是该文本的条件，同意接受这些条件的约束。如果要为了确保按在议定书文本中已经明确规定的内容来理解而做出保留，那倒是荒唐之举。

² 提交人援引第986/2001号来文，Semey诉西班牙，2003年7月30日通过的意见。

³ 《大会正式记录，第三十四届会议，补编第40号》(A/34/40)，1979年，第584段(见1978年7月24日CCPR/C/SR.88)。

4.6 缔约国对提交人关于应适用最有利条款的说法表示反对，因为这里讨论的不是两个不同条款的适用问题，而是一部国际条约的同等作准的西班牙文本是否必须适用的问题。缔约国还指出，美洲人权委员会决定驳回提交人的申诉，其依据不仅是对程序事项的审查，而且也是在审查了申诉内容之后，委员会认定没有证据显示违反了提交人的人权。

4.7 关于来文的案情，缔约国指出，提交人向美洲人权委员会提出的申诉中所述事实和法律问题与他目前向人权事务委员会提出的是一样的。美洲人权委员会评估了提交人有关知情权指控的案情，并得出结论认为，向提交人提供的投票站 2006 年选举记录中所载信息满足了提交人的知情权。缔约国重申其当时向美洲人权委员会提出的论点，特别是该国通过选举结果信息系统保障了提交人及一般公民对于 2006 年选举的知情权。由随机挑选的市民编写的介绍投票结果的选票统计反映了选票的内容。2006 年选举的全部投票站记录以及区选票统计都是公开和可以查阅的。这些记录反映了选民的意愿，因为它们记录了每个候选人所得票数、作废票数以及未使用的选票数。此外，对选票的检查是在政党代表在场、有时还有选举观察员在场的情况下进行的。

4.8 《联邦选举机构和程序法》对选举结果的公开发布和透明做出了保障。即使在最终结果统计出来之前，公众也可查询选举结果。选票审查和统计一结束，就以通知的形式发布选举结果，在选举官员办公室及地方和区议会的办公室张贴。结果也在选票统计中作出记录。

4.9 选票本身不提供给公众查阅，《联邦选举机构和程序法》规定，在选举工作结束后，必须予以销毁。本地区其它国家的选举法也规定了销毁选票的具体程序。不能将销毁选票视为侵犯知情权：这是一项合理的措施，反映了选举的不可更改性，免去了处理和保存选票的成本。

4.10 虽然《任择议定书》和《公约》都没有规定提交来文的时间限制，但本案中，在用尽最终的国内补救办法六年之后才提交，而没有就拖延提出任何解释，就构成对提交权的滥用，从而为根据《任择议定书》第三条宣布来文不可受理提供了依据。此外，考虑到提交人声称被违反的权利在《美洲人权公约》和《公约》下是基本相同的，因此显然向人权事务委员会提交来文不是为了要适用给予更大保护的一项条款，而是要将委员会作为对美洲人权体系所做实质性决定的复议机构。但是，《任择议定书》的目的不是将委员会变成另外的国际调查或解决程序的复议机构。也不是要重复程序，依据内容基本相同的条款重审同一案件。

4.11 关于 2012 年 10 月 31 日向缔约国转达的委员会的临时措施请求，缔约国认为，委员会提出这一请求是超越了其职权，首先是因为提交委员会的案件并不涉及到某个人的生命、身体健康或安全受到威胁，其次，因为委员会没有指出据以得出结论认为即将发生对提交人的权利不可修复的损害的客观指标或标准，更没有提供表明存在严重或紧急形势的证据。

提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 2013年1月21日，提交人就缔约国的意见提交评论。关于来文可否受理问题，似乎缔约国认为除了援引的《任择议定书》第三条和第五条第2款(子)项之外，没有其它理由可以宣布这一事项不予受理。

5.2 对于《任择议定书》第五条第2款(子)项，提交人主张，缔约国关于作准的西班牙文本的范围和解释的论点并不能得到《维也纳条约法公约》的支持。缔约国援引公约第三十三条，但似乎并不接受，在条约案文几种语言文本同时作准的情况下，应推定它们具有相同的含义，除非出现无法依照《公约》三十一和三十九条加以解决的分歧。

5.3 不同作准文本，包括西班牙文本之间的差异，必须通过依照《公约》及《任择议定书》的目的和宗旨来统一案文，并按照诚信原则、服务于有益目的的需求以及按人的原则加以解决。虽然《任择议定书》规定了一个程序，这一程序本身是确保人们为主张自身权利获得有效补救办法的诸多途径中的一种，但是在解决这些差异时，必须采取有利于对涉及保护个人及其权利的来文予以受理的办法。

5.4 提交人称，他对于《任择议定书》第五条第2款(子)项的立场与对该项的普遍解释相一致，即只有在同一事项正在另一国际调查或解决程序下审查时才能援引该项作为宣布来文不可受理的理由，除非已经适时作出了相反的声明或保留。来自其它区域的几个缔约国，如包括以西班牙文为官方语言的两个国家，就对这一条款作出了此类保留或声明。

5.5 后来有关实施《任择议定书》的实践也确认了上述解释，特别是对于涉及以前已由另一国际机构审议事项的来文接受委员会的管辖权，并接受委员会议事规则第96(e)条。应由委员会来确定自己的管辖权。

5.6 对于缔约国就《任择议定书》第三条所提意见，提交人宣称，就来文可否受理问题而言，某一事项以前是否曾提交给另一国际程序没有关系，因为委员会有权根据自己关于管辖权的规则审议此类案件。而且，提交来文并不构成委员会议事规则第96条(c)项规定的滥用权利行为，因为直到2008年3月11日最高法院宣布保护申请不予受理之前，国内补救办法都没有用尽。此外，向美洲人权委员会提起的国际程序一直到2011年11月2日才结束。

5.7 缔约国称来文根据《任择议定书》第三条不可受理，因为本来文已经另一国际调查或解决程序根据实质上相同的条款审查过了，但这并不是《任择议定书》规定的宣布来文不可受理的理由。不同国际人权条约所载权利的相似性并不能阻止据称受害人寻求补救。相反，按照依人的原则，不得将国际人权条约的任何条款作为限制向其它方面获取更高保护标准的借口，其中包括为捍卫这些权利规定的程序。

5.8 美洲人权委员会并未就提交人申诉的案情作出裁决，只是进行了基本分析，得出结论认为来文不可受理，但对案情并未作出判断。

5.9 关于来文的案情，提交人重申其指控，认为这些指控并未得到缔约国的反驳。

5.10 美洲人权委员会在审议关于知情权受到侵犯的指控时对原始和加工数据所做区别与本案无关，因为缔约国《宪法》第 6 条 A 款第一分节规定，任何公共机构掌握的所有信息一般说来都被视为公共信息，并未对原始数据信息和加工数据信息作出区分。

5.11 此外，不能要求提交人提供证据，证明为何获得在投票记录中提供的经过加工的信息是不充分或没有用的，因为按照《宪法》第 6 条 A 款第三分节，要求获取公共信息者并没有必要解释其利益，或为其利用信息的意向说明理由。

5.12 推测获取投票站记录或选举结果是否或能否满足提交人出于记者的职业利益而要求获取信息的权利是没有意义的，因为这些结果和所要求的选票是不同的文件。正如美洲人权委员会所指出的，如果考虑到原始信息可能被修改的风险，那么这种立场尤其站不住。销毁选票构成侵犯《公约》第十九条第 2 款中规定的获取信息权利的行为。根据委员会关于见解和言论自由(《公约》第十九条)的第 34 号一般性意见(CCPR/C/GC/34)，获取信息的权利涵盖所有文件，而不论这一信息的储存形式、来源和产生日期为何。此外，缔约国本身的《宪法》承认，保留由公共机构掌握的文件义务是这一权利的基石，不论涉及原始还是加工数据。

委员会需要处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，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到缔约国提出的论点，即根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项来文不可受理，原因是同一事项已经由提交人提交了美洲人权委员会，后者宣布来文不可受理，理由是来文没有表面确凿的证据显示《美洲人权公约》所保护的权利受到侵犯。

6.3 委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(子)项西班牙文本规定，委员会不得审查任何个人来文，除非已断定另一事件“未曾经”(西班牙文为“no ha sido sometido ya”)另一国际调查或解决程序审查过，这会造成对该款西班牙文本出现与其它语言文本不一致的理解。⁴ 委员会认为，必须根据 1969 年《维也纳条约法公约》第三十三条第四款解决这一差异，即采用顾及条约目的及宗旨之

⁴ 作准的英文本规定：“The same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement”；作准的法文本规定：“La même question n’est pas déjà en cours d’examen devant une autre instance internationale d’enquête ou de règlement”；作准的俄文本规定：“этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования”。

最能调和各约文之意义。委员会回顾其判例，其中称，对西班牙文中“ha sido sometido”一语的解释必须参照其它语言文本，即将其理解为意指“正在”另一国际调查或解决程序“审查之中”。⁵委员会认为，这一解释调和了《任择议定书》第十四条第1款中所述同一作准文本中第五条第2款(子)项的含义。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第2款(子)项，受理来文不存在任何障碍。

6.4 关于用尽国内补救办法的要求，委员会注意到提交人的主张，即在最高法院2008年3月11日裁决宣布其“保护”申请不予受理时，所有国内补救办法业已用尽。由于缔约国对此没有提出任何意见，委员会认为根据《任择议定书》第五条第2款(丑)项，受理来文不存在任何障碍。

6.5 委员会注意到缔约国的论点，即必须根据《任择议定书》第三条宣布来文不可受理，因为来文滥用了提交来文的权利，它是在最后用尽国内补救办法六年后才提交的，而且来文试图将委员会变成对美洲人权委员会所作决定的复议机构。委员会注意到，美洲人权委员会于2011年11月2日宣布提交人的申诉不可受理，提交人随后于2012年10月25日向人权事务委员会提交来文。因此，既然来文是在另一国际调查或解决程序结束后三年内提交的，委员会认为，按照其议事规则第96条(c)项，关于用尽国内补救办法上提交来文的时间以及另一国际机构的决定均未构成滥用提交来文权利的行为。

6.6 委员会注意到提交人的主张，即联邦选举机构拒绝其查阅2006年总统选举所设全体投票站的已用、未用和作废选票，以及要求在选举进程一经结束即销毁选票的法律规定侵犯了他根据《公约》第十九条第2款享有的获取信息的权利；拒绝他的请求根据《公约》第十九条第3款不能成立；与缔约国的说法相反，查阅投票站记录不能替代所要求的信息。委员会认为，就满足可受理要求而言，提交人已经充分证实了他根据《公约》第十九条提出的主张。

6.7 关于提交人根据第二条第3款(甲)项和(乙)项连同第十四条第1款理解所提出的主张，委员会注意到提交人的指控，即最高法院关于驳回提交人上诉的裁决侵犯了他获得有效补救办法的权利。委员会认为，从满足可受理目的而言，这一主张没有得到充分证实，因此根据《任择议定书》第二条宣布其不可受理。

6.8 委员会还注意到提交人根据第二条第2款提出的指控，即缔约国未能及时采取措施，调整规定选举一经结束即销毁选票的本国立法，没有下令将选票归档保存，供所有感兴趣者查阅，以保护公众知情权。委员会回顾这方面的判例，其中指出，规定缔约国一般性义务的《公约》第二条本身不得作为根据《任择议定书》提出来文的理由。⁶因此委员会认为提交人这方面的主张根据《任择议定书》第二条不可受理。

⁵ 第986/2001号来文，Semey诉西班牙，2003年7月30日通过的意见，第8.3段。

⁶ 见第1834/2008号来文，A.P.诉乌克兰，2012年7月23日通过的意见，第8.5段；第1887/2009号来文，Juan Peirano Basso诉乌拉圭，2010年10月19日通过的意见，第9.4段。

审议案情

7.1 人权事务委员会依据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方向其提供的所有资料，审议了来文。

7.2 委员会注意到缔约国的论点，即通过向提交人提供选票统计情况保障了他获取信息的权利；这些记录反映了选民的意愿；《联邦选举机构和程序法》相关条款保障了选举结果的发布和透明，因为在选票审查和统计工作一经结束后，即以通知的方式公布选举结果，并在选票统计中加以记录。但是，缔约国指出，选票本身不向公众提供；按照法律，选举进程一经结束即必须销毁选票；销毁选票不应被视为对获取信息权的侵犯；这是一项合理的措施，反映了选举的不可更改性，并免去了处理和保存选票的成本。

7.3 委员会也注意到提交人的主张，《公约》第十九条第 2 款规定的他享有的知情权受到缔约国的侵犯，因为拒绝他查阅 2006 年总统选举所设全体投票站的已用、未用和作废选票构成缔约国对其权利的过度限制，而并没有合理或充分重大的理由做出这一限制，鉴于任何国家机构所掌握的所有信息都是公共信息，只能暂时或在例外情况下对获取这些信息作出限制。具体到他的案件，他请求的目的并不构成对国家安全、公共秩序或第三方权利的威胁。因此，根据《公约》第十九条第三款不应对其加以限制。而且，提交人认为，请求获取公共信息者没有必要解释其利益所在或说明其对于这一信息的用途意向。

7.4 委员会回顾指出，获取公共机构所掌握的信息权涵盖公共机构所掌握的记录，不论这一信息的保存形式、来源及产生日期如何(CCPR/C/GC/34, 第 18 段)，而且缔约国必须尽一切努力确保公众方便、迅捷、有效和实际获得此类信息(同上，第 19 段)。

7.5 委员会援引其判例，即对言论自由权的任何限制必须同时满足《公约》第三款中规定的下述条件：必须是法律规定的，必须是出于第十九条第三款(甲)项和(乙)项规定的目的，必须是实现上述目的之一所必须的。⁷

7.6 委员会注意到，提交人声称他请求查阅选票是为了分析投票站记录中记录选票内容的准确程度，找出在这一进程中可能出现的任何偏差，其目的只是为了确保公共行政的透明度，评估选举主管当局的工作表现。委员会还注意到，联邦选举机构信息委员会驳回提交人查阅选票的请求。但是，机构确实向提交人提供了在该国 300 个选区每个投票站由随机挑选的公民编制的选票统计情况。根据该国法律，这些记录列出每位候选人所得票数、作废选票数以及未使用的选票数。按照法律，投票有政党代表，有时还包括有资格的选举观察员在场监督，对每个投票站的结果都可以质疑，并提交更高机关审查，在 2006 年总统选举中就是这样，当时初步结果由选举法庭进行了部分审查。

⁷ 第 1128/2002 号来文，Marques de Morais 诉安哥拉，2005 年 3 月 29 日通过的意见，第 6.8 段。

7.7 鉴于存在核实选票统计情况的法律机制，在所涉选举中也使用了这一机制；鉴于向提交人提供了在该国 300 个选区每个投票站由随机挑选的公民编制的选票统计；鉴于信息的性质及保存其完整的必要性；鉴于向提交人提供其所要求信息渠道的复杂性，委员会认为，拒绝提交人获得所要求的信息，即实物选票，是为了保障民主社会中选举进程的完整性。这一措施是缔约国作出的适度限制，正如《公约》第二十五条中规定的那样，是依照法律保护公共秩序和兑现选民权利所必须的。鉴于上述，委员会认为其收到的事实没有显示有违反《公约》第十九条第 2 款的行为。

8. 人权事务委员会依《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为面前的事实没有显示存在违反《公约》任何条款的行为。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中西班牙文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

附录

一. 委员会委员杰拉尔德·L·纽曼先生的个人意见(赞同)

我完全赞同委员会关于本来文的意见。我单独出具意见，是为了补充些许评论，即在我看来，委员会的分析如何阐明了关于获取政府所掌握信息的权利。

《公约》第十九条第2款规定的言论自由权的核心范例是一个愿意的发言者与一个愿意的聆听者之间沟通的权利。委员会参照第二十五条，进一步将第十九条第2款解释为支持获取由公共机构掌握但倾向于不予披露的信息的附加权利(见 CCPR/C/GC/34, 第18段)。这一权利不是从简单适用第十九条第2款的文字“接受……消息的权利”中衍生出来的，第2款明确规定了接受自愿沟通的得到更高保护的权利。^a

委员会在本意见中提到安排获取提交人所要求的大量信息的复杂性以及提交人要求原件而非复印件所带来的完整性问题等因素。这些因素往往关系到对获取信息加以限制的合理性和适度性。

在本案具体情况下，另一项重要因素涉及选举进程的完整性和假如每个公民均有权进行私人统计可能造成的混乱状况。再加上其它因素，这些考虑就压倒了提交人的查阅权。但委员会绝不是说，第十九条将允许缔约国审查根据已经发布的信息对选举开展情况作出的批评。

[以英文、法文和西班牙文撰写，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

^a 见第1470/2006号来文，Toktakunov诉吉尔吉斯斯坦，2011年3月28日通过的意见(委员会委员杰拉尔德·L·纽曼先生的个人意见(赞同))。

二. 委员会委员尤瓦·沙尼先生的个人意见(赞同)

1. 我一方面赞同委员会的意见，即在本案具体情况下，考虑到请求范围非常广泛，缔约国拒绝提交人查阅所有选票的请求并未违反《公约》，同时确实担心，满足这一请求有可能对国家造成过于沉重的负担，并影响到国家最终确定选举结果的能力。

2. 但是我对委员会意见第 7.7 段采用的语言感到关切，其中在得出没有发生违反《公约》行为的结论意见时，似乎对“存在核实选票统计情况的法律机制，在所涉选举中也使用了这一机制”给予了重视。在我看来，这就有可能错误地暗示，寻求和接受公开提供的信息的自由总体上取决于个人证实其行使自由的社会益处的能力，或者说，如果有其它的选举监督机制，那么这一自由就不适用于由公共当局掌握的与选举有关的信息。

3. 《公约》第十九条第 2 款保护“寻求、接受和传递各种消息和思想的自由”。按照委员会关于见解和言论自由(《公约》第十九条)的第 34 号一般性意见，此类信息包括“由公共机构掌握的记录，不论信息是以何种方式保存的”(CCPR/C/GC/34, 第 18 段)。没有理由怀疑选票总体上属于第十九条第 2 款涵盖的内容。选票是公共机构所掌握记录的一种具体形式，其上载有选民选举倾向的重要信息。连同选票统计及投票站反馈结果一起，获取来自选票的信息能使提交人评估墨西哥联邦选举机构的行动(其行为有助于落实《公约》第二十五条)。

4. 因此，提交人关于获取选票的请求符合《公约》第十九条第 2 款规定的寻求和接受信息的自由，和其它行使言论自由的途径一样，它无需表面正当或存在动机才能行使(根据第十九条第 3 款规定的可能限制除外)。此外，似乎在本案具体情况下，提交人寻求的信息有可能为其提供有关联邦选举当局行动及其提供的各类公正保障的具有社会价值的信息。因此，寻求和传递关于选举结果信息的自由一般来说得到《公约》第十九条的保护；此外，鉴于就选举开展和监督机制进行知情的公共辩论的重要性，提交人获取查阅选票的自由本应得到缔约国更高程度的保护。

5. 然而，和《公约》其它权利一样，依照第十九条第 2 款寻求和接受信息的自由不是绝对的，即使是为了促进重要的公共利益也是如此。事实上，根据第十九条第 3 款的规定，它可能受到法律规定的必要限制：(a) 尊重他人的权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。此类限制可能包括规定费用，这不构成对获取信息的不合理的阻碍(见 CCPR/C/GC/34, 特别是第 19 段)，而且必须始终是必要和适度的。^a

^a 见第 633/95 号来文，Gauthier 诉加拿大，第 13.6 段。

6. 在本案情况下，我同意委员会其他委员的意见，即提交人要求复查所有选票的幅度之大使得缔约国特别难以通过维护选举保密性的可行的操作方式满足这一请求。需要以不会损害进程完整性(如在国家监督之下)和不损害缔约国在选举后较短时间内确定选举结果的合法利益的的方式提供选票给提交人所带来的严重的具体问题使得限制提交人查阅所有选票这一自由成为合理和适度之举，因此符合第十九条第 3 款中列出的公共秩序的例外规定。因此，我认为，在本案具体情况下，没有违反《公约》第十九条。

[以英文、法文和西班牙文撰写，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]