

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
29 August 2019
Chinese
Original: English

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 2307/2013 号来文的意见* **

来文提交人: Yashar Agazade (由律师 Fariz Namazli 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 阿塞拜疆

来文日期: 2013 年 11 月 6 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 2013 年 12 月 4 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 7 月 24 日

事由: 当局拒绝提供公共信息

程序性问题: 申诉证据不足, 用尽国内补救办法

实质性问题: 表达自由, 获得补救的权利

《公约》条款: 第二条第 3 款、第十四条第 1 款和第十九条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第 2 款(丑)项

1. 来文提交人 Yashar Agazade 是阿塞拜疆国民, 生于 1979 年。他声称, 阿塞拜疆侵犯了他根据《公约》第十九条和第十四条第 1 款(与第二条第 3 款一并解读)享有的权利。提交人由律师 Fariz Namazli 代理。

* 第一百二十六届会议(2019 年 7 月 1 日至 26 日)通过。

** 根据委员会议事规则第 105 条规定的重复性来文程序审议本来文。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、巴马里阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。



提交人陈述的事实

2.1 提交人称，他是阿塞拜疆的一名调查记者和律师。在发生下述事件时，他在阿塞拜疆的两家周报 Mukhalifat (“反对派”)和 Muhakima 担任高级职务，这两家周报以批评国家政府及其政策而闻名。

2.2 提交人称，阿塞拜疆的表达自由状况总体上“令人担忧”。在提交本来文之日，有 11 名记者和博客作者被关在监狱。记者经常以与其工作无关的指控遭到起诉，以此作为对其新闻活动的报复。这些指控包括流氓行为、贿赂、逃税、持有武器或毒品等。诽谤仍然是一种刑事犯罪——尽管政府承诺将其非刑罪化。此外，当局对在互联网上发表侮辱或诽谤言论等罪行予以更严厉的处罚。媒体受国家控制，现有的几家独立报纸面临着压力、诉讼威胁和经济处罚。例如，2013 年，独立报纸 Azadlig 因一起诽谤民事诉讼而被罚 62,000 欧元。

2.3 2005 年，阿塞拜疆通过了《获取信息的权利法》。该法规定政府当局应在网站上公布未要求的信息。这项义务没有得到充分履行，只有少数机构拥有可行的互联网资源。2012 年 6 月，议会通过了该法的两项修正案，限制向公众披露某些类型的信息。例如，修正案禁止在公布的公司章程中披露关于法人实体创始人及其股份的信息。

2.4 2010 年 7 月 27 日，提交人请部长内阁(政府)向他提供资料，说明 2010 年 5 月严重影响若干地区并摧毁了 20,000 多所房屋的洪灾受害者专项赔偿资金的分配情况。特别是，他想从负责有关资金分配的部长内阁那里获得相关法令、决定或命令的副本。内阁没有回应他的要求。

2.5 2010 年 8 月 17 日，提交人起诉内阁没有提供他想要的信息。在诉讼中，他声称当局侵犯了他获得信息的权利，而这一权利是《宪法》第 50 条(I)款和《获取信息的权利法》第 2 条第 2 款和第 3 款所保障的权利。根据《获取信息的权利法》，在拒绝提供信息的情况下，信息所有人应援引国家立法的具体条款，明确说明拒绝的原因。2010 年 12 月 22 日，Sabail 区法院驳回了提交人的申诉。部长内阁尽管被传唤，但没有到庭，也没有就提交人的申诉提出任何解释。

2.6 2011 年 1 月 22 日，提交人向巴库上诉法院提出上诉。他在申请书中称，Sabail 区法院没有让内阁就拒绝提供信息作出解释的意图或实际权力。巴库上诉法院于 2011 年 2 月 28 日驳回了上诉。2011 年 4 月 13 日，提交人向阿塞拜疆最高法院提出撤销原判的上诉，2011 年 7 月 21 日被驳回。最高法院在其裁决中指出，部长内阁没有义务提供所要求的信息。

申诉

3.1 提交人声称，上述事实表明，根据《公约》第十九条第 2 款，他作为记者和“公共监督人”享有的表达自由权以及获取并向公众传递信息的权利受到不合理的干涉和侵犯。他称部长内阁没有履行第十九条规定的义务，即要么向他提供他所要求的信息，要么就限制他获得此类信息的权利提出正当理由。他还称，阿塞拜疆没有履行其确保为公共利益而披露公共信息的积极义务。他参照委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，指出《公约》第十九条第 2 款包含获取公共机构掌握的信息的权利。他还参照委员会判例，声称：寻求

和接受信息的权利包括个人接受国家掌握的信息的权利，但《公约》规定的限制所允许的例外情况除外；¹ 表达自由包含媒体可以获得其履行职能所依据的信息的权利；² 获取信息的权利包括媒体获得公共事务信息的权利和公众从媒体获取信息的权利；³ 协会或个人要求提供国家掌握的关于合法公共利益事项的信息，应得到《公约》的保护，类似于向新闻界提供的保护。⁴

3.2 提交人还称，国内法院违反了《公约》第十四条第 1 款规定的公平审判保障，没有适当评估他的主张，没有保护他的表达自由权，也没有就它们的决定提出明确和充分的理由。在这种情况下，缔约国还侵犯了他根据第二条第三款获得有效国内补救的权利。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2014 年 7 月 25 日的普通照会中，就来文可否受理和实质问题提出了意见。它声称来文不可受理，提交人的指称是“虚假的，与本来文毫不相关”。

4.2 《任择议定书》要求委员会驳回提交人未用尽国内补救办法的来文。这项规则使缔约国有机会纠正所指称的侵权行为。声称没有用尽国内补救办法的缔约国有责任证明补救办法是有效的，就当时而言，“在理论上和实践上是可行的”，也就是说，补救办法是“可获得的”，提供了对提交人予以救济的可能性，并且有合理的成功希望。一旦证明了这些，若提交人称，在本案的特定情况下，缔约国提出的补救办法出于某种原因是“不充分的、无效的”，则提交人负有举证责任。

4.3 缔约国指出，对于提交人向阿塞拜疆国内法院提出的申诉，并没有审议实质问题，而是因为“不符合程序立法的要求”而将其驳回。提交人本来有机会提出符合程序要求的申诉，这反过来将使国内法院能够提供必要的救济。由于没有这样做，提交人没有用尽与他根据《公约》第十九条提出的申诉有关的国内补救办法。

4.4 关于提交人根据《公约》第十四条第 1 款(与第二条第 3 款一并解读)提出的申诉，缔约国称，提交人对一个实体，即政府委员会提出了民事诉讼，该实体“不是一个法人实体”，并且在所涉期间没有“运作”。该委员会是一个临时机构，“由于诉讼中没有表明它在相关时间是存在的，国内法院将这一事项退回了”提交人。根据阿塞拜疆《民事诉讼法》，如果申诉的“形式和内容”不符合《民事诉讼法》第 149 条的要求，必须驳回申诉人的诉讼。

¹ 见 Nurbek Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦(CCPR/C/101/D/1470/2006 和 Corr.1)，第 6.3 段。

² 见 Gauthier 诉加拿大(CCPR/C/65/D/633/1995)；及 Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1334/2004)。

³ 见 Nurbek Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦，第 6.3 段。

⁴ 同上，第 7.4 段。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 提交人在 2014 年 10 月 8 日的答复中指出，他在行使接受和传递信息的宪法权利。为了调查受自然灾害破坏地区的公共资金分配情况，他要求部长内阁向他提供有关资金分配的决定、法令或命令的副本。根据《获取信息的权利法》，被诉人有七个工作日作出答复，但内阁没有这样做。

5.2 从提交委员会的首次来文所附的法院裁决中可以清楚地看出，三个国内法院接受了提交人的申诉和上诉，承认申诉可以受理，并对其实质问题进行了审查。这些申诉并不是像缔约国所说的那样以“程序性”理由被驳回。例如，从 Sabai 区法院的裁决中可以清楚地看出这一点，该法院指出，它将在部长内阁代表不在场的情况下审查申诉。法院没有处理提交人的如下说法，即缔约国有义务提供所要求的信息或提供不这样做的理由。

5.3 缔约国称诉讼是针对一个不是法人实体的实体而提起的，对于这一点，提交人指出，申诉是针对部长内阁提出的。这是一个负责在紧急情况下分配资金的实体，2010 年 7 月 2 日的总统令赋予了它这一职责。因此，在诉讼中对被诉人的认定是正确的，被诉人本应作出回应。没有一个国内法院认为对被诉人的选择不当，它们都审理了案件的实质问题。

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，人权事务委员会必须根据其议事规则第 97 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 根据《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过去和现在均未受到另一国际调查程序或解决办法的审查。

6.3 委员会注意到提交人称已经用尽所有可用的有效国内补救办法。缔约国则称提交人没有用尽国内补救办法，指出国内法院驳回了提交人的申诉，认为其“不符合程序性立法的要求”。委员会注意到，缔约国没有说明违反了哪些具体的程序要求，也没有具体说明提交人本应寻求的确切补救办法。委员会还对对法院裁决副本的审查中注意到，三个不同审级的国内法院确实调查了申诉的实质问题，并非因程序上的缺陷而驳回了提交人的申诉。考虑到法院裁决的案文，在缔约国没有就此作出其他解释或提出其他说法的情况下，委员会得出结论认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求已得到满足。

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第十四条第 1 款(与第二条第 3 款一并解读)提出的申诉。然而，在档案中没有任何进一步相关资料的情况下，委员会认为，就可否受理目的而言，提交人未能充分证实这些指称。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。

6.5 委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他根据第十九条提出的其余申诉，因此宣布这些申诉可以受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款，参照各方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到提交人称，他要求阿塞拜疆部长内阁提供的信息具有公开性，与他作为调查记者的工作直接相关。委员会还注意到，缔约国没有就可能违反第十九条的实质问题提出说法，而是称这些申诉必须被视为不可受理。

7.3 委员会回顾，它在第 34 号一般性意见中指出，第十九条第 2 款包含获得公共机构掌握的信息的权利。此类信息包括公共机构保存的记录，不论信息的存放方式、来源及编制日期为何。第 34 号一般性意见第 7 段列出了被视为公共机构的实体。它们包括国家所有部门(行政、立法和司法)以及其他公共或政府机构，无论是国家、地区或地方一级。委员会认为，阿塞拜疆内阁是一个公共机构，这是无可争议的。同样没有争议的是，部长内阁拥有提交人所寻求的信息。此外，为落实获取信息的权利，缔约国应积极公开公众感兴趣的政府信息。缔约国应尽一切努力确保可以便捷、迅速、有效和切实地获得此类信息。这些程序应规定及时处理有关这类信息的请求。缔约国《获取信息的权利法》似乎对获取公共信息的权利和程序作出了类似(若非完全相同)的规定。

7.4 然而，委员会注意到，在本案中，部长内阁没有回应提交人关于提供公共信息的请求，也没有解释其在司法诉讼期间在国内法院不作为的原因，提交人指出这违反了缔约国国内立法及其《宪法》的规定。委员会注意到，缔约国因此限制了提交人根据第十九条第 2 款获取公共信息的权利，委员会必须决定这一限制是否符合《公约》第十九条第 3 款规定的限制。委员会感到遗憾的是，缔约国没有对提交人提出的这一具体说法作出回应，而是辩称应宣布提交人的申诉不可受理。在缔约国没有就对提交人施加的限制作出相关解释的情况下，只要提交人的申诉证据充足，就应对其给予应有的重视。因此，委员会得出结论认为，提交人根据第十九条第 2 款享有的权利受到了侵犯。

8. 委员会依照《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实显示存在侵犯提交人根据《公约》第十九条第 2 款享有的权利的情况。

9. 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。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人作出充分补偿。因此，缔约国有义务除其他外：(a) 向提交人提供所要求的信息，(b) 偿还提交人的法律费用。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。

10. 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》第二条规定，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效的补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本《意见》，并以缔约国的官方语言广泛传播。