



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于
第 2652/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Carlos José Correa Barros 等人
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	委内瑞拉玻利瓦尔共和国
来文日期:	2015 年 3 月 2 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 2015 年 10 月 1 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 3 月 18 日
事由:	获得关于缔约国在药品采购、储存和分配方面据称违规行为的公开信息
实质性问题:	寻求、接收和传递信息的自由; 参与公共事务的权利; 有效补救权
程序性问题:	用尽当地救济; 证据不足
《公约》条款:	第二条第二款和第三款、第十四条、第十九条和第二十五条
《任择议定书》条款:	第二和第五条

1. 来文于 2015 年 3 月 2 日提交, 提交人如下: Carlos José Correa Barros, 生于 1964 年 10 月 2 日, 非政府组织公共公民空间协会¹ 执行主任; Feliciano Reyna,

* 委员会第一三一届会议(2021 年 3 月 1 日至 26 日)通过。

** 委员会下列委员参加了来文的审查: 塔尼亚·阿卜杜·罗乔尔、亚德·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、瓦法阿·阿什拉夫·穆哈拉姆·巴西姆、马赫朱卜·哈伊巴、古谷修一、马西娅·克伦、科博亚·查姆贾·克帕查、邓肯·拉基·穆胡穆扎、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、福蒂尼·普萨尔齐斯、埃尔南·克萨达、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、苏昌禄、埃莱娜·蒂格鲁贾、伊梅鲁·塔梅拉特·伊盖祖和根蒂安·济贝里。

¹ 致力于促进和保护表达自由、信息权和传播媒体的社会责任。



生于 1955 年 12 月 2 日，非政府组织民间行动团结协会² 主席；María de las Mercedes de Freitas, 生于 1961 年 4 月 11 日，非政府组织委内瑞拉公民透明协会³ 执行主任；Rafael Leonardo Uzcategui Montes, 非政府组织委内瑞拉人权教育和行动方案⁴ 总协调员；Marino Alvarado Betancourt, 生于 1958 年 1 月 10 日，职业律师。所有提交人都是委内瑞拉国民，他们声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第二款、与第二条第一款一并解读的第十九条、与第二条第一款和第十九条一并解读的第二十五条以及与第二条第三款一并解读的第十四条享有的权利。《任择议定书》于 1978 年 8 月 10 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

事实背景

2.1 2010 年，委内瑞拉玻利瓦尔共和国主计长办公室公布了年度管理报告，其中详细列明药品采购、储存和分配方面的一些违规行为。报告提到 2005-2010 年期间与古巴共和国制药公司签订的 30 份药品采购合同。负责这些合同的国家机构是人民政权卫生部和隶属于卫生部的独立药物制剂局。报告指出，已发现若干违规行为，包括：(a) 药品供应和接收不符合公众需求；(b) 所购药品交付延误长达两年；(c) 药品有效期不足 9 个月，这违反法定最短有效期要求；(d) 缺乏符合正确储存药品所需条件的储存设施；(e) 医疗产品中有次品，包括因冷链中断而损坏的药品；(f) 药品在独立药物制剂局设施内平均储存两年而未分发；(g) 收到的药品有的不在合同范围内。

2.2 该报告最后指出，药品的采购没有计划，也没有对合同履行情况进行有效监督。报告还认为，储存设施不足，分发效率低下，结果大量药品只得焚烧处理。报告向卫生部提出了各种建议，包括：(1) 规划药品采购，以确保采购符合公众需要，防止药品过期，防止由此对公共资产造成损失；(2) 对与履行国际药品采购合同有关的所有活动进行有效监督；(3) 设立一个由所有相关利益攸关方参加的工作组，负责规划国际药品采购，以确保选择适当的产品，确保仓库具备适当的储存条件，并对公众的需求进行研究；(4) 建立和落实必要的机制，保存与交易有关的文件，从而保证药品采购过程的透明度；(5) 鼓励独立药物制剂局编制药品储存程序指南手册，并制定质量控制规程。

2.3 2011 年 8 月 29 日，提交人和上述非政府组织行使请愿权，向卫生部提交了一份申请，要求提供资料，说明为落实主计长报告所载五项建议中的每一项建议而采取的措施，以及卫生部根据《公务法》下令进行的行政调查的情况。⁵ 提交人指出，他们是人权活动家，关注公共行政透明度，他们所属的非政府组织也追求同样的目标，他们认为，主计长办公室已查明违规行为，了解为防止这些违规行为再次发生而采取的措施的范围十分重要，这些违规行为影响到公众的健康权，造成了公共资产的损失。提交人还说，根据“请愿权”要求披露的信息将列入他们所属组织起草的各自年度报告，并将在其网站上公布，目的是跟进主计长报告中的建议的执行情况。

² 致力于帮助减少艾滋病毒和艾滋病在缔约国的影响。

³ 致力于减少腐败现象。

⁴ 致力于在应对侵犯人权行为方面提供免费法律援助。

⁵ 提到《公务法》关于公务员责任的第 79 条等。

2.4 在《行政程序组织法》规定的 20 天期限到期之后，提交人的请愿仍然没有得到答复。⁶ 因此，2012 年 3 月 19 日，他们向最高法院宪法庭提出了宪法权利保护申请，理由是人民政权卫生部部长拒绝答复他们的请愿。提交人指称，他们获得公共信息的权利、请愿权、从公共行政部门及时获得适当答复的权利以及表达自由受到侵犯。⁷ 他们认为，就这些权利而言，缔约国不仅有义务保障表达思想的权利，而且有义务保障寻求、接收和传播各种思想的权利，包括获得国家掌握的信息的权利。⁸ 提交人还指出，他们要求卫生部提供资料的理由包括对国家机构实行社会监督、保护健康权、促进公共行政适当运作，所有这些都是《宪法》规定的权利。提交人描述了他们将如何使用索取的资料，⁹ 并表示，虽然他们遵守最高法院规定的这一要求，但他们认为没有必要说明所索取的资料对自己有何特别关系，美洲人权法院曾认定，¹⁰ 公共当局在被要求提供资料时，应予以提供，而不必要求申请方证明这些资料牵涉到其直接利益或与个人相关，适用合法限制的情况除外。

2.5 提交人坚持认为，考虑到迫切需要卫生部提供关于主计长办公室报告所载建议执行情况的资料，申请宪法权利保护是及时恢复被侵犯的权的唯一有效而迅速的手段。¹¹ 他们还确认，以不作为或不行动为理由的行政诉讼并不构成有效的补救，因为这一过程可能很长，不确定会持续多久，而所索取的信息是紧迫需要的，因为这与公民的健康和生命权密切相关。显然，之所以具有这种紧迫性，是因为主计长办公室的建议旨在防止再次出现药品短缺、有效期短、储存不足、分发效率低下等危及公众健康的情况。

2.6 2012 年 6 月 18 日，最高法院宪法庭就提交人的宪法权利保护申请作出裁决。法院宣布申请不予受理，理由是宪法权利保护令的补救办法并不是及时恢复据称受到侵犯的权的唯一有效且迅速的手段。法院指出，根据其判例，对不作为或不行动提起行政诉讼的补救办法是通常用来对公共行政部门的不作为提起诉讼的正常程序，包括因未能对行政请求作出充分、及时的答复而造成的所谓“一般性不作为”。法院还指出，虽然在其他与行政部门不作为有关的案件中，法院曾经裁定，对不作为或不行动的补救办法本身不排除申请宪法权利保护令，但所涉不作为必须事关侵犯基本权利，而且必须证明，对不作为或不行动的正常补救方式不能保证相关申诉得到有效满足。¹² 在本案中，没有证据表明，存在事实上的情况，可作为依据来断言，如果提交人对不作为或不行动的情况请求得到补救，他们可能会不可避免遭受不可弥补的伤害，或者这种补救办法不足以恢复据

⁶ 第 5 条规定：“在没有任何其他明文规定的情况下，由个人向公共行政机构提出(……)的任何请愿(……)应在提交后 20 天内得到满足(……)。行政机关应当在请愿书提交之日起五天内通知相关方(……)，请求中有遗漏之处或有要求未得到遵守。”

⁷ 《宪法》第 51、57 和 143 条；《行政程序组织法》第 2 和 5 条。

⁸ 他们提及《美洲人权公约》第 13 条和美洲人权法院 2006 年 9 月 19 日对 Claude Reyes 等人诉智利案的判决。

⁹ 见第 2.3 段。

¹⁰ Claude Reyes 等人诉智利案，第 77 段。

¹¹ 他们提到 Claude Reyes 等人诉智利案的判决(第 137 段)，其中美洲人权法院裁定，“国家必须保证在拒绝披露国家掌握的资料的情况下，有简单、迅速、有效的司法补救办法(……)”。他们还提及国家判例，特别是最高法院前政治和行政庭(1999 年《宪法》之前的设置)的裁决。

¹² 法院提及宪法庭第 547/04 号判决，A.B.M.案。

称受到侵犯的权利。法院回顾其关于宣布宪法权利保护申请可受理的条件判例，这些条件是：(a) 普通司法补救途径已经用尽，但宪法权利仍未恢复；(b) 普通司法途径显然不能满足所提出的要求。法院认定，提交人的宪法权利保护申请没有满足上述条件。

2.7 提交人说，他们由于不能对 2012 年 6 月 18 日的决定提出上诉，于 2012 年 10 月 22 日第二次行使“请愿权”，向卫生部提出了请求，重申了在第一次请愿中提出的索取信息的请求。2012 年 12 月 26 日，对“请愿权”请求作出答复的 20 天期限已过，但仍未收到答复，提交人再次致函部长，再次要求提供资料，并说明，他们 2012 年 10 月 22 日提出请求后未得到答复。2013 年 2 月 6 日，在没有收到答复的情况下，提交人再次致函卫生部，在信中他们要求卫生部答复他们索取资料的申请，包括 2012 年 10 月 22 日和 12 月 26 日提出的申请。

2.8 在没有得到答复的情况下，提交人于 2013 年 5 月 23 日向最高法院政治和行政庭提出申诉，要求对不作为或不行动采取补救措施。他们重申在宪法权利保护申请中提出的论点，并指出在他们的案件中被侵犯的权利具有宪法地位，即获得公共信息的权利、请愿权、从公共行政部门及时获得充分答复的权利以及表达自由。此外，提交人坚持认为，宪法庭应是审理此案的主管当局，如果高级行政当局，包括部长，拒绝按照其法定义务采取行动，就可针对不作为或不行动的情况向宪法庭请求补救。本案所涉的就是不作为的情况，事实表明，部长从未答复过他们 2012 年 10 月 22 日提出的“请愿权”请求，尽管他们已经两次重新提出该请求。提交人还要求法院在就补救办法作出裁决时适用为宪法权利保护程序规定的时限，因为被侵犯的权利具有宪法地位，而且需要根据《宪法权利保护和保障组织法》¹³ 和最高法院宪法庭的判例，¹⁴ 迅速制止这种侵权行为。

2.9 提交人还重申，所索取的资料将列入他们所属的组织编写的报告，以便跟进主计长办公室针对药品采购、储存和分配方面的违规行为提出的建议，国际人权法没有要求行使请愿权索取资料时需要证明这些资料与申请方有具体利害关系。¹⁵ 作为证据，提交人还附上报道缔约国药品短缺的报刊文章。¹⁶ 最后，作为一项临时措施，提交人请求命令人民政权卫生部长立即对他们的“请愿权”请求作出答复，治疗艾滋病、高血压、阿尔茨海默氏症、糖尿病等严重疾病的药品短缺证明了问题的紧迫性。他们提供了关于这一问题的几篇新闻文章。¹⁷

2.10 提交人曾多次请求最高法院政治和行政庭受理他们的申诉并立即作出裁决，¹⁸ 但最高法院于 2014 年 8 月 6 日驳回了申诉。法院援引了宪法庭的判例，

¹³ 提交人提及若干条款，根据这些条款，如果在普通补救办法的范围内指称了宪法权利受到侵犯，法官必须遵守为宪法权利保护诉讼规定的程序和时限。

¹⁴ 提交人说，在保护基本权利方面，这一判例扩大了宪法权利保护诉讼的时限适用范围，将其适用于申请补救的普通案件。

¹⁵ 见第 2.4 段。

¹⁶ 除其他外，他们提及《国家报》，“关于抗逆转录病毒药物和抗生素供应方面违规行为的报道”，2013 年 5 月 2 日；Monagas 报社，“Humnt 艾滋病药物短缺情况报道”，2012 年 6 月 7 日；Carabobeña 新闻社，“委内瑞拉艾滋病毒药物短缺”，2013 年 4 月 9 日。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 他们于 2013 年 7 月 2 日、8 月 6 日、9 月 18 日和 11 月 19 日以及 2014 年 2 月 6 日和 7 月 1 日再次提出请求。

根据判例，知情权受到某些限制，具体而言：(a) 要求公共行政部门提供信息的人必须明确说明他们索取信息的理由或目的；(b) 所索取的资料的数量必须与其预定用途相称。¹⁹

2.11 最高法院认定，提交人没有适当解释他们要求卫生部提供资料的理由，从他们提交的证据中不可能看出在药品的采购、分配和储存方面存在任何违规行为。法院认为，提及共和国主计长办公室 2010 年的报告并不构成所称违规行为的证据。法院还指出，提交人未能说明在其年度报告和网站上公布所索取的信息对他们有多大用处，或公布这些信息如何有助于改进药品采购程序，这表明“所索取的信息的数量与其预期用途”是不匹配的。因此，法院认定，提交人的补救要求不符合上述判例所述的条件。法院还指出，虽然人人有权要求公共当局提供信息并及时得到适当答复，但行使这一权利不得妨碍行政活动的正常运作；对一般性的请求作出反应，例如对上述请求作出反应，需要投入财政和人力资源，使公共行政部门负担过重，这是不合理的。最后，法院指出，提交人所索取的这类资料可以在各部向国民议会提交的年度报告中找到，这些报告是供公开查阅的。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他们的表达自由，特别是获取信息的自由，这是《公约》第十九条第二款(与第二条第一款一并解读)所载的一项权利。提交人还声称，第二十五条也受到违反，与第二条第一款和第十九条一并解读，该条规定了参与公共事务的权利。他们还指称，与第二条第三款一并解读的第十四条所载的获得有效司法补救和正当程序保障的权利遭到侵犯。最后，提交人声称，缔约国违反了第二条第二款，该款规定缔约国有义务通过必要的法律或其他措施落实《公约》承认的权利。

3.2 提交人提及委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，其中认为，《公约》第十九条第二款规定了获得公共机构所掌握的信息的权利，缔约国必须保护这一权利，必须确保能够方便、迅速、有效地调阅信息，为此确立程序，按照符合《公约》的规则及时处理索取信息的请求。²⁰ 提交人还指出，委员会根据《公约》第二十五条已承认寻求、接收和传递信息的自由，包括与公共事务有关的信息。在这方面，他们提及关于 Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦一案的决定，其中委员会认定，《公约》第十九条第二款所述权利包括个人获得国家掌握的资料的权利，但《公约》规定的限制所允许的例外情况除外。²¹ 提交人还指出，在上述决定中，委员会确定，“提供信息时不需要证明与获取信息有直接利害关系或与个人相关，适用合法限制的情况除外”，而且获取公共信息的权利不限于媒体，公共协会或个人也可以行使这一权利。²²

3.3 提交人还指出，获得信息的权利有两个层面，即社会层面和个人层面，缔约国必须予以保障。²³ 个人层面是由每个人寻求公共记录中所存信息的权利和国

¹⁹ 最高法院提及宪法庭 2010 年 7 月 15 日第 745 号判决，该判决显然具有约束力。

²⁰ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 和 19 段。

²¹ Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦(CCPR/C/101/D/1470/2006 和 Corr.1)，第 6.3 段。

²² 同上。

²³ 同上，第 7.4 段。

家公布这些信息的义务所决定的，而社会层面则是指所有人获得国家保存的信息的权利。提交人还认为，虽然获得公共信息的权利不是绝对的，但对这一权利的限制必须符合《公约》，其中规定，限制必须符合某些要求，即尊重他人的权利和名誉，保护国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德。²⁴

3.4 提交人提及保护与表达自由有关的人权的各种文书和区域机构的判例。除其他例子外，他们指出，根据美洲人权委员会 2000 年批准的《表达自由原则宣言》，获取国家掌握的信息是个人的一项基本权利，国家有义务予以保障。²⁵他们还提到欧洲人权法院在 *Társaság A Szabadságjogokért* 诉匈牙利一案中的裁决，法院在裁决中认定，为获取公众感兴趣的信息设置障碍可能会阻碍媒体或相关领域工作人员监测公共事务。结果，他们可能不再能够发挥其监督公共机构的重要作用，他们提供准确可靠信息的能力可能受到不利影响。²⁶提交人还列举了缔约国违反的国家法律规定，其中包括《宪法》第 51 条(请愿权)、第 57 和 58 条(表达自由)和第 143 条(获取公共信息)、《行政程序组织法》第 2 和 5 条(请愿权)以及《公共行政组织法》第 9 条(对公民请愿作出答复的义务)。

3.5 关于他们的具体案件，提交人指出，正如委员会所指出的，公民协会有权传播与发展和保护人权有关的信息，前提是这些行动不破坏公共秩序或国家安全，也不违反《公约》规定的任何其他限制。向卫生部提交请愿书的协会行使了这项权利，充当公共行政行为的“社会监督机构”。提交人重申，无论是他们本人还是上述公民协会，都不必证明他们对获取有关公共信息有特别或具体的利害关系，²⁷特别是考虑到这些信息与公共卫生有关。此外，提交人声称，关于药品采购中违规行为的信息的分享不能受限制，因为没有这样的法律规定，限制也无助于满足受《公约》保护的某些更高的利益，而且在民主社会中，这种限制是不必要的。此外，此类信息不属于个人性质，因此不得以侵犯隐私权或有关人员名誉为由加以限制，这些信息也无关国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德。相反，这些信息是应该公开的信息，因为公众有必要了解药品采购、分配和储存过程的情况，以及为纠正影响这些过程的问题而采取的措施，以便促进可能有助于改善情况的公共辩论，使公民能够以知情的方式参与未来的选举进程。

3.6 同样，提交人认为，为了证明不向公众发布信息是正当的，主管当局必须说明其限制获取信息的合法目的，并解释其这样做的动机，而在本案中，主管当局没有这样做。

3.7 提交人还提及公共信息的获取与健康权之间的联系，并认为，在本案中，两者都可能受到不利影响。他们提到《经济社会文化权利国际公约》规定了健康权的第十二条，并指出，这项权利包含国家确保公民能够获得足够的、状况良好的药品的义务。在这方面，他们附上一份题为“委内瑞拉的情况：公共信息的获取与药品供应”的报告，其中指出妨碍获得公共信息的各种法律障碍和实际障碍。²⁸

²⁴ 他们提及 *Gauthier* 诉加拿大案(CCPR/C/65/D/633/1995)，第 13.4 段。

²⁵ 可查阅 www.cidh.oas.org/Basicos/declaracion.htm。

²⁶ 欧洲人权法院，*Társaság A Szabadságjogokért* 诉匈牙利，第 37374/05 号申诉，2009 年 4 月 14 日的判决，第 38 段。

²⁷ 他们提及 *Toktakunov* 诉吉尔吉斯斯坦案，第 6.3 段。

²⁸ 由非政府组织公共空间协会于 2014 年编写。

法律障碍包括不可能利用宪法权利保护令作为强制落实这一权利的手段。至于实际障碍，报告指出，对 2013 年向各公共当局提交的索取信息的请求进行的研究发现，87% 的此类请求没有得到答复。关于影响药品供应的问题，报告指出，主计长办公室在其 2010 年、2011 年和 2013 年的报告中描述了药品采购、储存和分配方面的违规行为。例如，最近的报告指出，2013 年 9 月，虽然采购的药品中 74% 本应已经收到，但只收到了其中 0.84%。2014 年 8 月，委内瑞拉医疗、牙科、医药、化验和相关设备经销商协会发布了一份新闻稿，对某些医疗用品完全断供或部分缺乏的情况表示关切。该新闻稿指出，这些用品的短缺严重恶化，造成了“人道主义健康危机”，除其他因素外，这可归咎于卫生部的疏忽，该部没有更新进口医疗用品所需的数百份医疗记录，而且国家拖延向外国制药公司支付款项，累积欠债约 3.5 亿美元。

3.8 关于《公民及政治权利国际公约》第二十五条，提交人指出，正如委员会在其第 25 号一般性意见(1996 年)中所承认，公民之间就公共和政治问题自由交流信息和思想至关重要，这需要有自由新闻传播媒体，能够在不受新闻检查或限制的情况下对公共问题发表评论，从而为公众舆论的形成奠定基础。²⁹ 因此，缔约国有义务通过非正式渠道最大限度地向公众提供信息，在有关信息涉及公共政策时尤其应这样做，在本案中，这事关健康权，而健康权是《宪法》和委内瑞拉玻利瓦尔共和国作为缔约国的国际条约所承认的一项权利。³⁰ 提交人认为，缔约国不对本来文所述的请愿作出答复，违反了《公约》第二十五条(与第十九条和第二条第一款一并解读)。

3.9 关于根据《公约》第十四条和第二条第三款提出的申诉，提交人认为，这些条款要求缔约国确保，在其领土内或受其管辖的人如果权利受到侵犯，均应得到有效补救，主管当局可通过这种补救重新确立他们的权利。³¹ 提交人认为，在本案中，他们两次被剥夺了获得简单、迅速、有效的司法补救的机会：第一，2012 年 3 月 19 日提交的宪法权利保护申请被驳回；第二，2013 年 5 月 23 日提交的针对不作为或不行动的情况而请求获得补救的申诉被宣布不可受理。

3.10 提交人认为，最高法院驳回他们的宪法权利保护申请的理由是没有充分依据的，而且违反了国内法和国际法。关于国内法，提交人争辩说，最高法院宪法庭已经确定，申请保护宪法权利是要求恢复公共信息权的最适当的补救办法，并提及一名法官在另一个类似的案件中发布的反对意见(个别意见)，³² 以及相关学术文章和最高法院政治和行政庭在 1999 年《宪法》通过之前作出的决定。³³ 关于国际法，提交人重申，最高法院驳回其宪法权利保护申请，而且没有做出说明理由的解释，这样做违反了《公约》第二条第三款和第十四条，宪法权利保护申

²⁹ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 25 段。

³⁰ 《宪法》第 83 条。

³¹ 他们提及委员会第 33 号一般性意见(2008 年)第 14 段，以及委员会关于 Gauthier 诉加拿大案的意见，第 13.7 段。

³² 最高法院宪法庭，第 697/2010 号判决，Carmen Zuleta de Merchán 的反对意见。这位法官指出，在某些情况下(如要求提供流行病公报信息)，宪法权利保护令是有效的补救办法，因为针对处理不作为或不行动情况寻求补救的申诉的审理需要很长时间。

³³ 例如，见 Navio J. Salas Grado 案，1992 年 8 月 13 日判决。

请是寻求有效补救的唯一途径，因为针对不作为或不行动的情况寻求补救的其他申诉被一再拖延。³⁴

3.11 提交人指出，法院花了很长时间(一年零两个月)才就不作为或不行动的补救办法作出裁决，尽管他们要求按照为宪法权利保护申请规定的时限处理这一问题。他们还认为，没有必要提供佐证文件来证实主计长办公室查明的违规行为，因为证明此类违规行为不是索求资料的一个条件，特别是考虑到主计长办公室的报告是供公开调阅的。同样，提交人辩称，他们没有必要说明他们索取资料的理由，也没有必要具体说明请愿人可以如何帮助解决违规问题。提交人重申，除非有合法的限制，否则提供资料时不需要索取人证明这些资料与他们有直接利害关系或与个人相关。³⁵ 他们还指出，索取公共信息的请求不能被视为妨碍公共行政的运作，不是像政治和行政法庭在 2014 年 8 月 6 日的裁决中所认定的那样。鉴于国家有义务确保其行动的透明度，并对任何人提出的请求作出迅速适当的回应，这种说法与获取公共信息的权利相悖。提交人还申明，与最高法院的论点相反，所索取的资料在卫生部发布的任何年度管理报告中都找不到，该部在传播有关其活动的资料方面并不积极主动，在提交来文时，其网站上仅载有 2002 年至 2008 年的报告，这一事实就证明了这一点。此外，对公开资料的分析，不可能解答他们在要求提供药品采购和分配资料时提出的问题。

3.12 关于违反《公约》第二条第二款的问题，提交人指出，虽然缔约国的《宪法》和各种法律都规定了获得公共信息的权利，但无论在立法中还是判例法中都没有为便利这项权利的行使作出具体、明确、全面的规定，存在着灰色地带。提交人提到美洲国家组织通过的一项关于获取公共信息的示范法，³⁶ 并声称缔约国应根据这一示范法通过一项法律，以解决目前的缺陷，包括缺乏处理公共信息请求的适当特别司法程序，缺乏对拒绝提供所索取的信息的公职人员进行处罚的机制。提交人认为，国家立法中关于获得公共信息权利的空白导致《公约》第二条第二款受到违反。

缔约国的意见

4.1 2016 年 8 月 23 日，缔约国提交了对来文的意见。首先，缔约国提及提交人所述的事实。缔约国声称，关于当局拒绝提供关于卫生系统的公共信息的说法不实。作为证据，缔约国提及其对健康权特别报告员和人权维护者处境特别报告员 2015 年 7 月就医疗用品和药品短缺问题向缔约国发出的紧急请求所作的答复。缔约国声称，缔约国在答复中，向人权事务高级专员办事处通报了为改进公共卫生系统内的规划而采取的措施，并提供了关于促进、监测和有效恢复全面健康的公共政策的资料。

4.2 缔约国还报告了为改进药品采购、储存和分配的管理而采取的若干行动。这其中包括副总统办公室制定了关于保证运送在国外购买的药品的计划；与泛美卫生组织达成协议，保证免费获得艾滋病毒药物和抗癌药物等；建立由医生组成的

³⁴ 他们援引了美洲人权法院的几项裁决，包括 2011 年 9 月 1 日关于 López Mendoza 诉委内瑞拉案的裁决，第 141 段。

³⁵ 他们提及 Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦案，第 6.3 段。

³⁶ 以 AG/RES.2607 (XL-O/10)号决议通过，2010 年 6 月 8 日。见 www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf。

供应监测队，负责分析民众的需求并纠正分配不足之处；开发了一个软件应用程序，称为药品供应综合系统，该系统对慢性病药品申请进行登记，并允许用户通过短信查询药品供应情况；编制关于药品消费和实际需求的统计数据。

4.3 缔约国认为，提交人关于最高法院宪法庭判例的指控是不准确的，而且，正如 2012 年 6 月 18 日的决定所指出的，提交人了解最高法院的判例法，根据相关判例，在公共行政部门不作为的情况下可寻求的补救办法是针对不作为或不行动的情况要求获得补救。尽管如此，提交人还是决定提出宪法权利保护申请，这表明他们的行为没有诚意。缔约国还提及政治和行政法庭的判例，根据该判例，要求获取公开信息的权利不是绝对的，可能受到限制。

4.4 缔约国表示，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，由于未用尽国内补救办法，来文不可受理。缔约国提及委员会的判例，其中认为，除了司法行政补救之外，提交人还应寻求其他看来有效且可利用的司法补救办法。³⁷ 在本案中，提交人利用了一种不适当的补救办法，即宪法权利保护令补救办法，来处理一种可以得到具体而有效补救的情况，本来可以针对不作为或不行动的情况寻求补救。这有悖于委员会的判例，因为他们未能证明后一种补救办法是无效的或不存在的。³⁸

4.5 此外，缔约国声称，提交人没有提交足够的证据来证实他们的指控，而只是简单地说，行政部门没有作出答复构成了对他们权利的侵犯。他们也没有说明他们所索取的资料如何有助于维护他们寻求保护的权利要求，因为他们没有解释如果行政当局对他们的请求作出答复，这项权利本来会如何得到保护。

4.6 关于来文的实质问题，缔约国提及第 34 号一般性意见(2011 年)，³⁹ 并指出，从该一般性意见和《公约》第十九条的案文中可以推断，缔约国有某些义务：(a) 建立机制，将公众感兴趣的信息纳入“公共领域”；(b) 为行使获得公共信息的权利制定明确的规则；(c) 确立补救办法，允许对剥夺这一权利的情况以及对提供信息的要求得不到答复的情况提出质疑。关于其中第一项义务，缔约国提到在独立药物制剂局和综合药物供应系统框架内采取的规划措施。关于第二项，缔约国指出，现已制定了获取公共信息权利行使的规则。这些规则包括《宪法》第 143 条和最高法院宪法庭的判例法，后者确定了对该权利行使的限制。缔约国重申，这些限制是，申请人必须说明要求提供资料的理由，要求提供的资料的数量必须与其预定用途相称。正如最高法院政治和行政庭在 2014 年 8 月 5 日的判决中所指出，提交人没有满足任何一项条件。关于第三项义务，缔约国指出，提交人可以利用针对不作为或不行动的补救办法。因此，缔约国认为，《公约》在获得公共信息权方面确立的条件已经得到遵守。

4.7 缔约国还声称，提交人错误地解释了《公约》，他们声称他们索求的有关违规行为的信息不是可以限制的信息，因为没有法律对此作出规定，而且这种限制也不是为了满足《公约》所保护的更高利益。这种解释忽略了《公约》本身授权

³⁷ 缔约国提到 P. A. 诉巴拿马案(CCPR/C/50/D/433/1990)，第 6.2 段；P. L. 诉德国案(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段；Riedl-Riedenstein 等人诉德国案(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.2 段。

³⁸ 缔约国提到 Perera 诉澳大利亚案(CCPR/C/53/D/536/1993)，第 6.5 段。

³⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 和 19 段。

对获得公共信息的权利加以限制这一事实，而缔约国所做的是确立不妨碍行使这项权利的最低限度的限制。

4.8 关于与第二十五条有关的指控，缔约国认为，提交人没有解释他们参与公共事务的权利如何受到阻碍，他们没有声称在担任行政职位和民选职位方面或在行使该条规定的投票权或参加民众集会的权利方面遇到困难。

4.9 关于侵犯有效补救权的指控，缔约国提及第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出，缔约国必须为未得到答复的索求信息请求确立补救办法。⁴⁰ 缔约国重申，对不作为或不行动的补救办法是符合这一要求的普通司法程序。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2019 年 2 月 5 日，提交人提交了意见。他们申明，他们已经用尽了缔约国所有可用的国内补救办法，因为他们首先提出了宪法权利保护申请，但被宣布为不可受理，然后又针对不作为或不行动的情况寻求补救，也被宣布为不可受理。

5.2 关于缔约国对来文案情实质的意见，提交人提到缔约国提供的关于在采购和分发药品方面采取的措施的资料。提交人认为，在他们向卫生部提出索取资料的请求时，就应该向他们提供这一资料，而不是现在答复向委员会提交的来文时才提供。他们还认为，所涉资料并不能改变来文所述缔约国侵犯他们权利的事实，因为侵权行为是在卫生部拒绝答复他们的请求时发生的。提交人还指出，缔约国提供的资料不完整，没有对他们在索取资料的请求中提出的问题作出具体答复，资料中没有提到主计长办公室的建议。

5.3 关于与《公约》第十九条有关的论点，他们坚持认为，与缔约国的说法相反，《公约》允许的对获得信息权的唯一限制需要满足三重要求，即这些限制是合法的、追求合法目的、必要且相称的。提交人认为，政治和行政法庭的判例中的限制无视这三重要求所规定的条件。⁴¹ 提交人重申，关于药品采购和分配的信息不受任何法律限制，对这类信息施加的任何限制都不是为了满足《公约》的合法目的，在民主社会中不构成必要的限制，更不用说相称的限制。提交人还重申，没有必要解释要求提供资料的理由，根据委员会的判例，没有必要为了获得这种资料而证明这些信息与索取人有直接利害关系或与个人相关。⁴² 他们还重申，在一个民主社会中，人权维护者和公民协会有权传播对保护人权(例如，在本案中，健康权)至关重要的信息，从而发挥社会监督或看门狗式的职能。

5.4 他们认为，缔约国对《公约》第二十五条的解释具有很大的限制性，因为获得公共信息和参与公共事务的关系密切，参与公共事务的权利包含获得公共信息的权利。要求提供公共信息是公民参与的一种直接手段，而自由获取信息有助于参与政治生活和决策，这样能对国家行政进行社会监督。没有公共信息，就不可能参与公共事务和/或提出改进公共政策的建议，这对民主辩论产生负面影响。

⁴⁰ 同上，第 19 段。

⁴¹ 见第 2.11 段。

⁴² 他们提及 Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦案，第 6.3 段。

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，决定案件是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到，缔约国称，提交人没有用尽国内补救办法，因为他们利用了一种不适当的补救办法，即申请宪法权利保护令，来处理一种可以得到具体而有效补救的情况，他们本来可以针对不作为或不行动情况寻求补救。这有悖于委员会的判例，因为他们没有证明后一种补救办法是无效的或不存在的。委员会注意到，提交人 2011 年 8 月 29 日提出的索取信息请求未得到卫生部的答复，提交人随后于 2012 年 3 月 19 日向最高法院宪法庭提出了宪法权利保护申请，但 2012 年 6 月 18 日被宣布不予受理。委员会注意到，宪法庭认为，针对不作为或不行动的情况寻求补救是提交人本应采用的补救办法。委员会还注意到，提交人于 2012 年 10 月 22 日向卫生部提交了第二次申请，行使其请愿权；他们两次重申这一要求；在没有得到答复的情况下，他们于 2013 年 5 月 23 日针对不作为或不行动的情况向最高法院政治和行政庭寻求补救。委员会注意到，2014 年 8 月 6 日，寻求补救的申诉被宣布为不可受理，因为宪法庭认为，提交人没有满足其判例中确立的索取公共信息的条件。委员会注意到，提交人的宪法权利保护申请被驳回之后，利用了宪法庭认为在公共行政部门未能对索取信息请求作出答复的情况下可以用的正确补救办法，但这一申诉也被宣布为不可受理。此外，委员会注意到，缔约国没有说明提交人本应用尽的任何其他有效补救办法。因此，委员会认为，提交人满足了《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项规定的要求。

6.3 委员会注意到提交人关于《公约》第二条第二款规定的权利受到侵犯的指控，尽管缔约国在《宪法》和各项法律规定中规定了获取公共信息的权利，但没有为便利行使这一权利作出具体、全面、明确的规定。委员会回顾说，《公约》第二条第二款规定了缔约国的一般义务，在来文中不能单独援引该条提出申诉。⁴³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。

6.4 委员会还注意到提交人根据第十四条和第二条第三款提出的指控，称缔约国必须保证在其领土内或在其管辖下权利受到侵犯的任何人都得到有效补救，由主管当局恢复其权利，而在本案中情况并非如此，他们没有途径获得简单、迅速、有效的司法补救。在这方面，委员会注意到，提交人认为，驳回他们的宪法权利保护申请，违反了《公约》的上述规定，因为这一补救办法是唯一有效的补救办法。此外，委员会注意到，提交人认为，不受理针对不作为或不行动情况寻求补救的申诉，也侵犯了他们根据《公约》第十四条和第二条第三款享有的权利，最高法院花了很长时间才作出裁决，法院提及某些条件，而他们认为这些条件有悖于获得公共信息的权利。委员会还注意到，缔约国认为，缔约国已遵守《公约》规定的义务，允许在寻求公开信息的请求未得到答复时寻求补救，针对不作为或不行动的情况寻求补救是符合这一要求的法律补救途径。

6.5 委员会注意到，提交人没有指称最高法院在审议上述寻求补救的申诉时缺乏独立性或公正性，他们有机会在法律制度内利用现有的补救办法，以寻求保护据

⁴³ 见 Millis 诉阿尔及利亚(CCPR/C/122/D/2398/2014)，第 6.5 段；Rodríguez Castañeda 诉墨西哥(CCPR/C/108/D/2202/2012)，第 6.8 段；A. P. 诉乌克兰(CCPR/C/105/D/1834/2008)，第 8.5 段。

称受到侵犯的权利。此外，委员会注意到，提交人称最高法院花了很长时间才就针对不作为或不行动情况寻求补救的申诉作出决定，但没有说明其论点的依据，也没有说明这种拖延对他们的权利有何影响。委员会还注意到，提交人仅表示不同意国内法院在对寻求补救的申诉作出裁决时提出的论点。委员会回顾指出，仅仅凭借法院裁决不利于提交人这一事实，并不能表明这些裁决是没有根据的或任意的。⁴⁴ 因此，鉴于上述情况，并考虑到提交人未能解释驳回其寻求补救的申诉本身为何构成对《公约》的违反，委员会认为，提交人未能为受理目的为其申诉提供充分依据，因此，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。

6.6 委员会认为，就可否受理而言，提交人已为他们根据《公约》第十九条第二款和第二十五条提出的申诉提供了充分的依据。因此，委员会宣布这项申诉可以受理，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》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人辩称，他们根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯，因为缔约国没有确保方便、迅速、有效地获得信息，没有为此订立程序，根据符合《公约》的规则，及时处理索取公共机构掌握的信息的请求。委员会还注意到，缔约国认为，缔约国已建立将公众感兴趣的信息公开的机制，因此已履行《公约》规定的义务；缔约国为行使获得公共信息的权利制定了明确的规则，特别是《宪法》第 143 条和最高法院关于这一权利的判例，判例认为，请愿人必须说明所索取的信息对他们有利害关系，并必须表明索取的信息数量与预期用途相称；缔约国已确立了索取公共信息的请求遭拒的补救办法，包括应对信息索取请求未予答复的情况；对不作为或不行动的补救办法是在这类案件中使用的正确补救办法，也是提交人可以利用的补救办法。

7.3 委员会回顾说，获得信息的权利包括传播媒体、公共协会和个人在符合某些条件时获得公共事务信息的权利，以及公众了解这些媒体和协会工作结果的权利。⁴⁵ 委员会还回顾说，除非适用合法限制，否则获取有关公共信息时不需要证明这些信息对索取者有直接利害关系或与个人相关。⁴⁶ 在本案中，委员会注意到，提交人是在公众合理关注的事项方面履行监督职能的协会成员，因此，他们要求提供信息的请求应受到《公约》的保护。⁴⁷ 委员会还回顾说，获得信息的权利有两个层面，缔约国必须予以保障：一是个人权利，即人人有权查阅公共记录系统中的信息；二是社会权利，即民众有权获得国家掌握的信息。⁴⁸ 因此，委员会得出结论认为，提交人要求提供资料的请求受到《公约》第十九条的保护，缔约国拒绝提供所索取的资料构成了对这一权利的限制。

⁴⁴ 见 *Jusinkas 诉立陶宛*(CCPR/C/109/D/2014/2010)，第 7.4 段。

⁴⁵ 同上，第 7.4 段；人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 18 和 19 段。

⁴⁶ *Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦*，第 6.3 段。

⁴⁷ 同上，第 7.4 段。

⁴⁸ 同上，第 6.3 段。

7.4 委员会在本案中必须确定，缔约国施加的限制是否符合《公约》第十九条第三款的规定。委员会注意到，只有在法律规定的情况下，并在必要时，才允许实行这种限制：(a) 保证尊重他人的权利和名誉；(b) 保护国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德。在这方面，委员会注意到，提交人称缔约国没有遵守这些要求，关于药品采购和分配中违规行为的信息不能受到限制，因为：这方面没有法律规定；这些信息非个人性质，不可能损害他人声誉；这些信息不可能影响国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德。相反，鉴于药品采购和分配与健康权密切相关，并考虑到缔约国药品供应短缺，社会需要了解采取了哪些措施来处理药品采购和分配中的违规行为，因此，这些是应当公开的信息。

7.5 委员会回顾说，正如其第 34 号一般性意见(2011 年)所指出，缔约国如果援引一项合理理由限制言论自由，则必须以具体单独的方式表明威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是说明言论和威胁之间直接、紧密的关联。⁴⁹ 委员会注意到，缔约国认为，缔约国已遵守《公约》第十九条第三款规定的条件，确立了最低限度的控制标准，但不妨碍获得公共信息的权利的行使。然而，委员会注意到，缔约国没有具体说明限制提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利的理由，也没有解释施加这种限制的必要性。因此，委员会认为，在本案的情况下，缔约国没有证明，根据《公约》第十九条第三款规定的标准，缔约国没有答复提交人关于提供药品采购、储存和分配情况的请求是合理的。⁵⁰ 因此，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条第二款享有的权利受到了侵犯。

7.6 考虑到上述结论，委员会认为没有必要审查提交人关于《公约》第二十五条可能受到违反的指控。

8. 人权事务委员会依据《公民及政治权利国际公约任择议定书》第五条第四款行事，认为缔约国侵犯了提交人根据《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救，包括确保提交人索取药品采购和分配情况(包括最新情况以及所涉费用报销的情况)的请求迅速得到列明理由的答复，在国家层面和在委员会都是如此。缔约国还有义务采取措施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，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制落实的补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实本决定的情况。委员会还请缔约国公布这一决定，在缔约国广为散发。

⁴⁹ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 35 段。

⁵⁰ 见 Pivonos 诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/1830/2008)，第 9.3 段。