

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
16 March 2017
Chinese
Original: English

人权事务委员会

根据《任择议定书》第五条第四款委员会对第 2205/2012 号
来文的审查意见***

提交人：亚沙尔·阿加扎德(Yashar Agazade)和拉苏尔·加法洛夫(Rasul Jafarov)(由拉希德·哈吉里(Rashid Hajili)和纳尼·扬森(Nani Jansen)代理)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：阿塞拜疆

来文日期：2012 年 11 月 2 日

参考文件：根据委员会议事规则第 97 条作出的决定，已于 2012 年 11 月 20 日转交缔约国(未以文件形式分发)

意见的通过日期：2016 年 10 月 27 日

事由：获得电台广播牌照

程序性问题：充分证实申诉

实质性问题：自由表达、公正审判

所涉《公约》条款：第 14 条第 1 款和第 19 条

《任择议定书》条款：第 3 条

* 委员会第 118 届会议(2016 年 10 月 17 日至 11 月 4 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维耶·德弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·莱基、穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。



1.1 本来文提交人亚沙尔·阿加扎德(Yashar Agazade)和拉苏尔·加法洛夫(Rasul Jafarov), 阿塞拜疆国民, 分别出生于 1979 年和 1984 年。他们说, 他们因《公约》第 14 条第 1 款和第 19 条遭违反而受害。两名提交人由巴库媒体权利学会的拉希德·哈吉里(Rashid Hajili)和伦敦媒体法律辩护倡议的纳尼·扬森(Nani Jansen)代理。《任择议定书》于 2002 年 2 月 27 日对缔约国生效。

1.2 2013 年 7 月 22 日, 委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员行事, 决定不批准缔约国将本案的可受理性与案情分开审议的请求。

提交人陈述的事实

2.1 阿加扎德先生是阿塞拜疆周报《Muhakima》的记者兼主编, 该报经常批评政府政策和决定。加法洛夫先生是阿塞拜疆电视和另类媒体发展公众联盟的共同创始人和主席。2009 年 3 月至 2010 年 12 月期间, 他担任记者自由和安全研究所电视广播监测小组组长。¹ 他曾撰写数份报告, 批评该国电视广播领域的情况。他也是阿塞拜疆一位知名的人权活动分子。

2.2 2010 年 3 月 11 日, 提交人致信阿塞拜疆负责监管电视和电台广播的国家机构国家电视广播委员会, 请求了解有关可用电台频率的情况, 并讯问未根据法律要求公布有关可用频率清单的原因, 以及未根据法律要求进行频率招标的原因。^{2 3} 2010 年 3 月 12 日, 国家电视广播委员会答复称有空白电台频率, 并承认可用频率清单尚未公布。

2.3 2010 年 5 月 19 日, 提交人向国家电视广播委员会申请在巴库和阿普歇伦半岛开展电台广播的执照。2010 年 5 月 25 日, 国家电视广播委员会答复称, 电视和电台广播需要根据法律在竞争的基础上获得特别许可证(执照), 提交人可在委员会宣布“认为有必要开展广播活动”的区域参加执照招标。提交人指出, 委员会并未表示是否会公布任何可用频率清单, 也未说明将来是否会进行广播执照的招标。

2.4 2010 年 6 月 10 日, 提交人向萨贝尔地区法院提交申诉, 表示由于国家电视广播委员会在有可用频率的情况下没有公布可用电台频率的清单, 也没有举行招标, 故该委员会侵犯了提交人的表达自由权。提交人指出, 委员会唯一宣布电台广播招标的时间是在 2008 年 9 月, 此后均在没有竞争的情况下发放执照, 从而在阿塞拜疆“确保对电视和电台广播的政治垄断”。提交人请法院下令要求国家电视广播委员会向其发放执照。2010 年 8 月 26 日, 法院宣布提交人的申诉缺乏根据, 因为国家电视广播委员会已经作出了及时、有根据和内容翔实的答复。法院作出结论认为, 在“对(提交人的)观点进行总体评估后, 并不认为提交人的权利或自由受到(这种行政行为)的任何侵犯”。

2.5 2010 年 10 月 3 日, 提交人向巴库上诉法院提出上诉, 提出了与其向萨贝尔地区法院提交内容相同的申诉。此外, 提交人说, 地区法院并未处理提交人的陈

¹ 一个由两名阿塞拜疆记者于 2006 年成立的阿塞拜疆非政府组织, 旨在“应对政府对表达和新闻自由日益增长的限制”。

² 阿塞拜疆总统于 2002 年建立。全部九名委员会成员均为总统任命。

³ 见第 2.9 段。

述意见，也未证实其决定，因此侵犯了提交人的表达自由权利和获得公平审判的权利。2011 年 3 月 3 日，上诉法院驳回了提交人的申诉，并同样得出结论认为，国家电视广播委员会依法告知了提交人获得电台广播执照的法律要求。法院认为，由于尚未宣布任何竞争，故驳回提交人的申请是合法的。然而，法院并没有答复提交人有关下列内容的陈述意见：需要公布可用的空白电台频率信息、因国家电视广播委员会未举行招标而导致广播媒体领域缺乏多元化、以及该委员会未经竞争发放电台广播执照。

2.6 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申诉，表示其自由表达和获得公平审判的权利受到了侵犯。2011 年 7 月 5 日，最高法院驳回了提交人的申诉，并同样得出结论认为，国家电视广播委员会的行为是合法的，因此并没有侵犯任何权利。

2.7 提交人说，在阿塞拜疆包括电台和电视在内的电子媒体领域中，几乎没有独立的广播机构。阿塞拜疆政府通过管理频率、执照和广告的分配控制广播媒体，导致在这一领域缺乏多元化。国家电视广播委员会的所有委员均由总统任命，该委员会的条例中并未规定委员的任命应征询公众意见或开展其他透明的程序。

2.8 提交人指出，尽管阿塞拜疆有额外可用的空白频率，但该国仅有 14 个全国性的广播频道。国家电视广播委员会对于空白频率的解释是，该国并不需要新的电视台和广播电台。

2.9 《电视台广播法》规定，国家电视广播委员会有义务至少一年公布一次可用频率清单，并举行可用频率招标。⁴ 尽管有这些法律规定，国家电视广播委员会从未公布所有分配用于广播的可用频率清单，而且仅在 2008 年 9 月和 2010 年 11 月进行过两次分配可用频率的招标。在两次招标中，仅发放了一个执照。提交人指出，这两次招标都不是自由、公开或公平的。2008 年中标的公司是“数字媒体 MMC”，该公司仅在国家电视广播委员会宣布招标前的 13 天才注册成立，而且从未公布公司所有人的姓名。在 2010 年的招标中，执照也发放给一家新成立的、名为“金色王子”的公司，该公司所有人曾任阿塞拜疆记者之家总裁，并为人所知与阿塞拜疆政府有关联。⁵ 然而，国家电视和广播委员会曾在未举行招标的情况下向播送亲政府内容的广播电台颁发执照。⁶

2.10 2008 年 12 月 30 日，国家电视广播委员会宣布，将禁止国际广播电台在该国调频频率广播。因此，2009 年 1 月 1 日，自由电台、美国之音和英国广播公司的频率和执照被剥夺。提交人指出，这三个频率以及其他八家国际和外国广播

⁴ 提交人援引了 2002 年 6 月 25 日《电视台广播法》第 14.1、15.1 和 16.5 条。第 14.1 条规定，“电视和电台广播应依据本法并在特别协议(牌照)的基础上进行”。第 15.1 条规定，“除国家及社会电视和电台广播外，特别协议(牌照)通过招标发放”。第 16.5 条规定，“举行招标的机构至少一年发布一次(已使用和未使用的)频率清单”。

⁵ 提交人未对这一陈述作详细说明。

⁶ 秘书处于 2016 年 7 月 14 日请求获得有关未经竞争分配牌照的更多信息，提交人对此表示，自国家电视广播委员会 2003 年成立以来，在未举行公开招标的情况下共向下列广播电台发放了五张牌照：Ictimai 电台(公立)，2005 年 5 月；ANS CN 电台(私立)，2007 年 4 月；Xezer 电台(私立)，2007 年 9 月；Auto 调频(私立)，2013 年 4 月；ASAN 电台(公立)，2015 年 9 月。

电台(三家俄罗斯电台、三家土耳其电视台、法国广播电台和欧洲广播电台两家调频电台)在 2006 年和 2007 年被取消执照后空出的频率到目前为止仍未使用。除巴库(12 个频率)和纳希切万(两个频率)两座城市外,没有向地方性电台发放频率。

2.11 提交人指出,阿塞拜疆缺乏媒体多元化,多年以来一直是国际组织和独立观察员关注的问题。提交人援引了欧洲委员会⁷、欧洲安全与合作组织(欧安组织)⁸和欧洲议会的报告⁹,以及人权委员会对阿塞拜疆所作的结论性意见。¹⁰阿塞拜疆在申请成为欧洲委员会成员国时承诺,“政府控制的”电台和电视台 AzTV 将变成一个独立的公共服务广播机构。提交人指出,尽管作出了这一承诺,AzTV 仍受到政府严格的法律控制,AzTV 的主席仍由总统任命。尽管其他广播机构似乎作为独立的广播机构在市场上运作,但在现实中,这些广播机构均为“与政府有联系的人”所有。提交人指出,例如 Lider 电视台和 Lider 调频电台虽为媒体控股公司所有,其实际控制人是阿塞拜疆总统的堂兄 A·阿利耶夫。ATV、106 FN、Azad 阿塞拜疆电台和 ATV 国际均为纳泽姆·伊巴基莫夫部长的家人所有。事实上,所有电视和电台公司均受到“政府严格的政治和经济控制”。阿塞拜疆国际伙伴小组在 2010 年 9 月访问该国时指出,“阿塞拜疆几乎所有的广播媒体在新闻报道中都遵循亲政府的路线。国家电视广播委员会……一直因其发放或取消广播执照的决定缺乏透明度受到批评。”¹¹

申诉

3.1 提交人说,由于缔约国拒绝了其在 2010 年 5 月向国家电视广播委员会提交的电台广播执照申请,并未就发放这种执照进行定期、公正的招标,故缔约国侵犯了《公约》第 19 条赋予他们的表达自由权利。只有在真正有希望进行定期招标,批评政府的广播机构真正有机会获得执照的时候,拒绝提交人的申请才是合法的。由于国家电视广播委员会并未按照广播法律的要求举行定期、公正的广播执照招标,该委员会不能以这部法律为由拒绝向提交人发放执照。无论如何,《广播法》缺乏必要的清晰度和品质,并不符合《公约》第 19 条第 3 款对合法性的要求,原因在于这部法律赋予了国家电视广播委员会决定何时举行招标的绝对自由裁量权,却并未规定评估执照申请的标准。

⁷ 提交人援引了欧洲委员会人权专员在 2007 年和 2010 年访问阿塞拜疆后撰写的报告,他在报告中提到了对该国表达自由的多项严重关切,包括“记者或人权活动分子遭受威胁、骚扰和暴力的事件没有得到调查”,“多名媒体工作者被以诽谤罪判刑”,以及“新闻委员会公布的敲诈勒索报纸黑名单,列出 90 家据称违反新闻业道德准则、并被指控敲诈勒索的报纸”。可查阅 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806db809>。

⁸ 提交人援引了一份欧安组织媒体自由代表在 2011 年访问阿塞拜疆后撰写的报告。可查阅 www.osce.org/fom/78951?download=true。

⁹ 在 2012 年 5 月 12 日通过的一项决议中,欧洲议会“敦促当局提供必要的保障条件,允许包括反对派媒体在内的媒体运作,从而使记者(可)在没有压力的情况下自由工作和报道,并对记者的安全给予特别关注”。可查阅 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0243+0+DOC+XML+V0//EN。

¹⁰ 见 CCPR/C/AZE/CO/3, 第 15 段。

¹¹ 查看报告可查阅 <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Free%20Expression%20Under%20Attack%20-%20Azerbaijans%20Deteriorating%20Media%20Environment.pdf>。

3.2 提交人说，缔约国未履行《公约》第 19 条规定的积极义务，即确保公众可通过电视和电台获得公正、准确的信息，以及一系列的意见和评论。具体而言，由于缔约国没有定期举行广播执照竞争，没有向这种竞争以外的申请发放执照，也没有通过广播执照制度的运作和管理确保在缔约国广播媒体中有多种声音和意见，缔约国因此未能履行此等义务。由于阿塞拜疆未能履行此等义务，在该国民主权利的行使受到了严重阻碍，该国公民无法以有意义的方式，并在知情的情况下行使民主权利。

3.3 缔约国未公布可用频率清单，也没有举行自由、公开、公平的频率执照竞争，这非法干涉了提交人根据《公约》第 19 条享有的自由表达权利。¹² 尽管在 2008 年 9 月和 2010 年 11 月分别举行了两个频率的竞争，但这种竞争并不是自由、公开或合理的。在民主社会中，这种干涉既不合法，也无必要，因此不符合《公约》第 19 条第 3 款的要求。

3.4 国家电视广播委员会并没有至少一年公布一次可用频率清单，也没有举行可用频率招标，这违背了国家广播法律的要求，因此并不是“法律的规定”。这一要求不仅涉及到干涉《公约》第 19 条规定的权利需要一定的国内法基础，还涉及到有关法律的品质。这些法律不仅必须易于理解，具有可预见的后果，还应该根据《公约》保障的权利提供某种形式的法律保护，防止公共当局的任意干涉。¹³ 《电视台广播法》没有任何条款：(a) 规定举行电台广播执照竞争的频率，(b) 要求国家电视广播委员会在竞争中考虑多样性和媒体多元化的需要，或 (c) 要求国家电视广播委员会为所作决定和拒绝发放执照提供充分的理由，这意味着这部法律并没有提供充分的保护，从而防止提交人根据《公约》第 19 条享有的权利受到任意干涉。此外，国家电视广播委员会辩称不需要新的电视台和广播电台，这一点并不能说明不履行《公约》规定义务具有合理性。即使媒体多元化在阿塞拜疆确实存在，但仍需定期举办招标，从而让新的广播机构进入市场。

3.5 提交人说，干涉他们的权利与民主社会既不相称，也无必要。国家电视广播委员会表示根据法律拒绝了提交人，除此之外该委员会及缔约国国内法院均未说明干涉提交人表达自由权利的合理性。不需要新的电视台和广播电台这一点并不能说明这种干涉是合理的。相反，由于阿塞拜疆未能确保公众可通过电视和电台获得公正、准确的信息和一系列的意见和评论，现在急切需要新的电视台和广播电台。即使阿塞拜疆已经有形式多样、多元化的视听媒体存在，这本身也不足以证明不为新的或不同的广播机构举行定期执照招标是合理的，这是因为这种限制在民主社会里并无必要，也无法在个别广播机构的权利和《公约》第 19 条第 3 款的合法目标之间实现公正的平衡。

3.6 提交人还认为，国家电视广播委员会和该国法院没有为各自的决定提供充分的理由，这侵犯了《公约》第 14 条第 1 款赋予提交人的权利，即由一个依法设立的合格、独立、不偏不倚的法庭进行公正和公开的审讯，以认定提交人的权利。在判决中获得充分理由的权利源于《公约》第 14 条规定的义务，即判决的法律依据必须公开。如果判决缺乏理由，法院将无法对任何结论进行审查，上诉

¹² 见关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 39-40 段。

¹³ 同上，第 22-25 段。

的权利将变得毫无意义。提交人说，国家电视广播委员会并没有举行电台广播执照公开招标，并在未经招标的情况下向其他公司发放了执照，而阿塞拜疆法院并未审理这一说法。三家法院并没有评估不履行上述义务是否构成对多元化媒体的非法限制，以及是否侵犯了提交人的自由表达权利，在答复提交人申诉时，法院仅以国家电视广播委员会依法行事为由驳回了提交人的申诉。

3.7 作为一项补救措施，提交人请委员会吁请缔约国：(a) 以公正的方式举行执照招标；(b) 审查包括执照招标的管理规定在内的频率分配的法规，确保这些法规符合透明、公平的标准；(c) 为侵犯提交人权利提供公正的赔偿。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2013 年 1 月 23 日和 2014 年 4 月 23 日提出的意见中表示，提交人的申诉明显缺乏根据，这是因为国家电视广播委员会已按现行法律宣布进行招标，而且提交人能够参与这些招标。2010 年 11 月 23 日，国家电视广播委员会为在巴库和阿普歇伦半岛建立一个新的广播电台进行了招标，招标期限为 2010 年 11 月 25 日至 12 月 25 日。三个候选机构参与了此次招标，并受邀在 2011 年 1 月 18 日与国家电视广播委员会会晤，会上国家电视广播委员会评估了三家机构的广播编辑、技术和创新能力。经过评估，国家电视广播委员会决定向金色王子有限责任公司发放广播执照。其他申请机构针对这一决定提交了司法申诉，但败诉了。招标是以合法¹⁴、客观的方式进行的。鉴于提交人能够和其他参与方有同等的机会参与招标，他们的权利并没有受到侵犯。此外，之前已经向提交人告知并公开宣布了有关招标和可用电台频率的信息。最后，现行法律并不妨碍提交人在将来再次参与竞争。因此，对提交人表达自由的干涉是合法的，这属于国家在保护公共秩序方面留有的裁量余地。这种干涉与《公约》第 19 条第 3 款认可的两项目标相符，即防止电信领域出现混乱和保护他人的权利，而干涉的目的正是通过公平地分配频率来确保信息多元化。¹⁵

4.2 缔约国指出，尽管提交人在向地区法院的申诉中质疑国家电视广播委员会没有宣布进行招标，但这种申诉仅与他们在 2010 年 11 月的招标中失利有关。在没有获得有关广播执照的情况下，申请人请求一审法院责令有关当局为其公司分配广播频率。法院正确地指出，提交人必须参与招标才能获得执照。因此，提交人根据《公约》第 14 条提出的申诉明显缺乏根据。

4.3 缔约国还表示，提交人不能说他们由于《公约》规定的权利遭到侵犯而受害，因为他们向委员会隐瞒了一项事实，即他们参与了 2010 年 11 月的电台广播执照招标。因此，提交人的申诉是对提交来文权利的滥用，应根据《任择议定书》第 3 条被宣布为不可受理。

¹⁴ 缔约国援引了《电视和广播法》第 15.5 条，这一条款规定：“进行特别协议(牌照)招标时应考虑下列因素：(1) 申请机构的指标与招标条款的对应程度，(2) 申请机构进行电视或电台广播的创新能力和技术能力，(3) 公开听证会和其他招标程序的结果”。

¹⁵ 缔约国援引了欧洲人权法院在 1990 年 3 月 28 日对格罗佩拉广播公司诉瑞士一案(申请号 10890/84)的决定。

4.4 缔约国就提交人根据《公约》第 14.1 条提出的申诉指出，该国法院并不认为国家电视广播委员会的答复是对执照申请的拒绝，并作出结论认为，提交人的权利并未受到侵犯。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2013 年 3 月 1 日和 2014 年 6 月 30 日的评论中表示，缔约国并未处理他们的申诉。缔约国援引了 2010 年 11 月举行的招标，而在提交人的申诉中，提交人援引的是他们在 2010 年 5 月 19 日提交的电台广播执照申请，该申请于 2010 年 5 月 25 日被国家电视广播委员会拒绝，提交人还援引了该委员会并未定期举行公正的电台广播招标。

5.2 缔约国表示国家电视广播委员会依法行事，提交人对此表示质疑并且重申，根据《电视电台广播法》，国家电视广播委员会有义务每年至少公布一次可用频率的清单，并举行招标。2010 年 11 月，国家电视广播委员会公布了一项单一频率的招标，尽管有法律的要求，该委员会从未公布全部可用频率的清单。

5.3 提交人指出，自从来文提交至委员会后，国家电视广播委员会仅举行过一次单一电台频率的招标，频率覆盖范围包括巴库和纳希切万以外的区域，由于电台牌照发放给了一家亲政府的候选机构，这次招标受到了民间社会的批评。此外，此后在 2011 年向一家和国家有关联的电视频道发放了执照，2012 年向一家和国家有关联的电台发放了执照。提交人还表示，媒体局势的恶化引起了国家组织和国际组织的关切。¹⁶

5.4 提交人进一步指出，缔约国仅仅表示 2010 年 11 月举行了一次招标，但并未提供是否举行了其他招标的信息，也没有证明这些招标都是公正、公开的，并且为独立广播机构提供了获得执照的真实机会。缔约国并未反驳提交人的说法，即国家电视广播委员会拒绝举行这种招标违反了《公约》第 19 条。此外，缔约国也没有说明拒绝向提交人发放执照将如何实现“保护电信领域的公共秩序”这一目标。提交人承认，进行广播可能需要执照。然而，从缔约国援引的格罗佩拉广播公司诉瑞士一案的判决来看，执照措施并非不受制于合理限制自由表达权利的要求，即法律的规定和民主社会的要求。缔约国并未证明它满足了这些要求。

5.5 提交人注意到，他们并未向委员会隐瞒 2010 年 11 月的招标，而是在首次来文中对此作了解释。提交人补充表示，只有加法洛夫先生参加了那次招标并未能成功获得执照，这一事件强化了一个观点，即不与政府结盟的广播机构没有公平、真实的机会能够获得执照。委员会要考虑的争论是，缔约国没有为可用电台频率定期举行公开、公平的招标，并且在 2010 年 5 月驳回了提交人的频率申请。

¹⁶ 提交人尤其援引了《欧洲委员会部长委员会 2014-2016 年阿塞拜疆行动计划》(可查阅 available from <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ed088>)；《2014 世界人权观察报告》(可查阅 www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/azerbaijan)；《自由之家 2013 年新闻自由报告》(可查阅 <http://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/azerbaijan>)。

5.6 最后，缔约国经过评估认为，提交人在该国提交的申诉内容从一审到上诉和再次上诉发生了变化，提交人对此表示质疑，并指出他们在三家法院提出的观点是相同的，这一点在各法院的裁决中均有体现。

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 93 条，决定案件是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第 5 条第 2 款(a)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

6.3 委员会注意到，提交人向委员会提出的申诉已经在其国内层面逐级提出，直至最高法院。委员会还注意到，缔约国指出，此前的上诉仅与提交人在 2010 年 11 月招标中失利有关，而并非出于招标的原因。然而委员会认为，提交人向缔约国各级审判机关提出了他们的申诉，这些机关作出的司法裁决反映了这些申诉。委员会因此认为，提交人已经按照《任择议定书》第 5 条第 2 款(b)项的规定用尽了国内补救措施。

6.4 委员会注意到，缔约国说，提交人的申诉是对提交来文权利的滥用，因为提交人隐瞒了他们曾参与 2010 年 11 月的招标。然而委员会注意到，提交人在向委员会提交的信息中列入了这一点，因此委员会并不认为其申诉是对提交来文权利的滥用。

6.5 委员会还注意到，提交人就其 2010 年 5 月提交的广播执照申请被驳回提出了本申诉，而缔约国认为这一申诉明显缺乏根据，原因在于 2010 年 11 月已经宣布将在巴库和阿普歇伦半岛进行广播执照招标，而且提交人能够在平等的基础上参与招标。委员会在这方面注意到，提交人说，缔约国发出的所有招标因缺乏公正性和开放性受到了民间社会的质疑。然而委员会注意到，缔约国就此答复称，2010 年 11 月的招标是以合法和客观的方式举行的，地方法院已经审查并驳回了对招标结果的质疑。委员会认为，缔约国此前表示，提交人在 2010 年 5 月请求获得电台频率被拒绝具有充分的理由，原因在于缔约国打算公布一项投标，并的确在此后不久公布，提交人并未反驳这一点。此外，提交人并未指出导致 2010 年 11 月招标过程不公平或缺乏透明度的具体程序性或实质性缺陷。委员会在这方面指出，通常应由国家法院系统而不是本委员会来评估具体案件的事实和证据，或审查对国内立法的解释，除非法院的裁决明显具有任意性，或是相当于执法不公。¹⁷ 由于缔约国国内法院已经审查并驳回了对 2010 年 11 月招标的质疑，而且委员会并不掌握会对这些司法裁决的内容或获得的程序产生怀疑的信息，因此委员会认为根据《任择议定书》第 2 条这部分来文不可受理。

6.6 然而委员会认为，提交人充分证实了他们提出的其他申诉，即根据《公约》第 19 条他们声称其自由表达权利受到侵犯，涉及缺乏分配广播频率的定期公开招标，以及未经公开招标分配某些频率。尽管委员会注意到缔约国就此提出

¹⁷ 见第 1128/2002 号来文，Marques de Moraiss 诉安哥拉，2005 年 3 月 29 日通过的意见，第 5.5 段。

了论点，但委员会认为这种论点与本案案情紧密相连。委员会因此根据《公约》第 19 条宣布，提交人的申诉可以受理。

6.7 提交人的申诉说，其根据《公约》第 14 条第 1 款享有的权利受到侵犯，理由是缔约国法院没有处理提交人提出的所有申诉，也没有提出作出这种裁决的动机，委员会同样认为，这些申诉与根据《公约》第 19 条提出的申诉紧密相连。

6.8 考虑到上述情况，并鉴于来文提出了涉及《公约》第 19 条和第 14 条第 1 款的问题，委员会宣布来文可予受理，并着手审查案情。

审议案情

7.1 委员会根据《任择议定书》第 5 条第 1 款的要求，参照当事各方提供的所有信息审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人说，由于缔约国没有为发放电台广播执照举行定期、公开、公平的招标，该国侵犯了提交人根据《公约》第 19 条享有的表达自由权。委员会还注意到，提交人指出，国家电视广播委员会自 2003 年成立以来从未公布可用电台频率清单，而法律规定应至少每年公布一次，在该委员会成立后的 13 年里，尽管存在至少 11 个可用频率，但仅举行过三次电台广播执照招标。最后，委员会注意到，提交人表示，国家电视广播委员会曾多次在没有竞争的情况下直接向缔约国政府的关联实体发放电台广播执照。委员会注意到，缔约国既没有反驳这些说法，也没有解释为何多年以来没有为可用频率发放广播执照举行定期、公开的招标。

7.3 在这种情况下，委员会认为，缔约国未能根据其国内法律公布可用广播频率清单，也未能定期组织公开招标，这事实上阻碍了提交人获得电台广播执照，因此未能履行其根据《公约》第 19 条第 2 款负有的确保表达自由权的义务，包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由。在这方面，委员会回顾其关于意见和表达自由的第 34 号(2011 年)一般性意见，意见指出，“一个自由、不受审查或约束的新闻界或其他媒体对于任何社会保持自由意见、自由表达以及享有其他《公约》规定的权利都是必不可少的。这是构建民主社会的基石。”意见还指出，“作为保护媒体受众权利……获得广泛信息和意见的途径，缔约国应尤其注重鼓励独立和多样化的媒体”。¹⁸

7.4 委员会现在必须决定的是，限制提交人的表达自由权是否符合《公约》第 19 条第 3 款的规定。委员会回顾，这一条款允许对行使自由表达权作出部分限制，但仅可在有法律规定和必要时(a) 为尊重他人的权利和名誉，或(b) 为保护国家安全或公共秩序、公共卫生或道德。委员会回顾，任何限制行使这些自由的做法都必须符合严格的必要性和相称性检验。施加限制的目的应仅限于明文规定的目的，并且必须同所指特定需要直接相关。¹⁹ 委员会还回顾，就导致缔约国限制表达自由的所有威胁而言，缔约国还应以具体的方式展现这种(对规定理由的)威胁的确切性质。²⁰ 缔约国尤其应当避免对广播媒体施加苛刻的牌照发放条

¹⁸ 见第 34(2011)号一般性意见，第 13-14 段。

¹⁹ 同上，第 22 段。

²⁰ 同上，第 36 段。

件或征收高昂的费用，施加的条件和征收的费用应客观合理、清晰透明、无歧视性，并符合《公约》的要求。²¹ 仅仅因为媒体机构或记者批评政府或政府信奉的政治社会制度而对他们处以惩罚，这绝不应被视为是对自由表达权利的必要限制。²²

7.5 缔约国在本案中表示，对提交人自由表达权的干涉是合法且必要的，这是为了防止电信领域出现混乱以及保护他人的权利，从而确保实现信息多元化的目标。尽管委员会承认缔约国提出有必要管理执照发放条件的观点，但是委员会也注意到，缔约国并未充分解释为何没有按照其国内法律的要求发布可用电台频率清单，以及如何在不定期举行新的分配频率招标的情况下，通过电台广播确保信息传递的多元化。缔约国一方面以实现多元化和多样性为目标，另一方面在没有招标的情况下将广播频率分配给似乎与缔约国政府有关联的实体，却并没有解释如何对这二者进行调和。

7.6 委员会因此得出结论认为，缔约国未能说明提交人的自由表达权利因缺乏招标受到了限制的合理性，也未能说明根据《公约》第 19 条第 3 款包含的例外情况，为何不举行广播执照分配的公开招标缺乏透明度是合理的。委员会因此得出结论认为，对提交人获得电台频率的限制具有任意性质，并且侵犯了提交人根据《公约》第 19 条第 2 款享有的权利。

7.7 委员会在查实违反《公约》第 19 条的情况后，决定不对据称违反《公约》第 14 条第 1 款的情况进行单独审查。

8. 委员会根据《任择议定书》第 5 条第 4 款行事，认为其掌握的事实表明存在违反《公约》第 19 条第 2 款的情况。

9. 根据《公约》第 2 条第 3 款(a)项的规定，缔约国有义务为提交人提供有效补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人作出充分赔偿。缔约国也有义务防止今后再次发生类似的侵权行为，审查本国电视电台广播法律，以确保依据明确、透明的程序发放与可用广播频率有关的电台广播执照，这种程序确保经常进行公开的竞争，据以按照非歧视性标准评估候选机构，以便促进缔约国媒体的多元化。

10. 委员会铭记，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，根据《公约》第 2 条的规定，缔约国已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺在侵权行为经确定成立时给予有效和可强制执行的补救，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，委员会还请缔约国公布委员会的《意见》，将其译成缔约国官方语文并广为散发。

²¹ 同上，第 39 段。

²² 同上，第 42 段。

附件

委员会委员费边·奥马尔·萨尔维奥利的个人意见(同意)

1. 我同意委员会在阿加扎德诉阿塞拜疆案(第 2205/2012 号来文)中提出的意见。委员会的意见认为,本案的实情表明,存在违反《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 2 款的情况,亚沙尔·阿加扎德先生和拉苏尔·加法洛夫先生因这种违反而受害。
 2. 同样,我同意委员会裁定实行的补救。具体而言,我同意以下做法:委员会详细提出了缔约国应当采取的确保今后不再发生类似违反情况的措施。即,在本案中,缔约国应当审查本国电视台广播法律,以确保依据明确、透明的程序发放电台广播执照,这种程序确保进行定期、公开的竞争,据以按照非歧视性标准评估候选机构,以便促进缔约国媒体的多元化。这样明确规定防止不再发生类似违反情况的措施,有助于缔约国确切知道如何遵守《委员会的意见》,也使委员会会有更加明确的标准,据以通过特别报告员执行的后续程序评估遵守情况。
 3. 但是,我认为,委员会本应在向受害者提供的补偿中明确包括因受害者权利遭受侵犯而应给予的公正赔偿。这种资金赔偿主要用来负担提交人在国内法院的整个诉讼过程中引起的诉讼费。
-