

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
2 June 2023
Chinese
Original: Spanish

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2888/2016 号来文的决定* **

来文提交人：O.R.C.H.、T.G.和 S.A.A.M.

据称受害人：T.G.和 S.A.A.M.

缔约国：委内瑞拉玻利瓦尔共和国

来文日期：2016 年 8 月 17 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 2016 年 12 月 1 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期：2023 年 3 月 22 日

事由：缔约国禁止一家国际电视新闻频道及其门户网站

实质性问题：表达自由；接收信息的权利；参与公共事务的权利有效补救权

程序性问题：属人管辖权；用尽当地补救办法

《公约》条款：第二、十四、十九和二十五条

《任择议定书》条款：第二条和第五条

1.1 来文提交人是 O.R.C.H.，执业律师，代表自己并作为非政府组织 Espacio Público 的法律代表行事；¹ T.G.，记者，代表自己和作为全国记者协会代表行

* 委员会第一百三十七届会议(2023 年 2 月 27 日至 3 月 24 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、法里德·艾哈迈多夫、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·卡拉索、伊冯娜·唐德斯、马哈吉布·埃尔·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、提加那·苏兰、科波亚·查姆加·克帕查、寺谷浩司、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。

¹ 提交人提供了该组织章程和附则(2003 年)的副本，并证明 O.R.C.H.是该组织的法律代表，形式是 2012 年 4 月 30 日 Espacio Público 执行主任授予的普通授权书。Espacio Público 的目标是在公共和私营媒体中促进高质量的社会传播做法，以加强民主和参与性社会。为此目的，它除其他外，从事关于媒体状况的研究和报告。



事；² S.A.A.M.，记者，以自己的名义并作为民间社会协会自由表达的代表行事，³ 他们都是委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民。他们声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第一、第二和第三款——这最后一款与第十四条一并解读——以及第十九条和第二十五条享有的权利。《任择议定书》于 1978 年 8 月 10 日对缔约国生效。提交人无律师代理。

1.2 提交人请委员会批准临时措施，让缔约国允许国家有线电视运营商自由并不受处罚地传输 NTN24 信号，并开放该国际频道的门户网站，允许互联网服务提供商提供访问这些网页和内容的机会。

1.3 2016 年 12 月 1 日，委员会通过新来文特别报告员和临时措施特别报告员采取行动，决定不批准所要求的临时措施。

1.4 2019 年 6 月 24 日，委员会通过新来文特别报告员和临时措施特别报告员采取行动，决定将来文可否受理问题与案情实质分开审议。

1.5 2023 年 1 月 12 日，提交人通知委员会，O.R.C.H.在提交来文以来的这段时间内死亡。⁴ 因此，鉴于提交人没有提交文件证明任何个人，例如其继承人，可以代表 O.R.C.H.行事。鉴于提交人是本来文的受害者，委员会认为，就提交人而言，来文已经中止。

事实背景

2.1 提交人辩称，NTN24 新闻频道在 2014 年反政府示威期间发挥了关键作用，报道了缔约国的政治背景。提交人指出，当时，民众几乎没有关于抗议活动的信息来源，当局采取立法和政策措施，制造一种恐吓独立媒体的气氛，从而影响到表达自由。提交人补充说，不支持官方政策的新闻媒体因此被压制，“亲政府的媒体垄断”被推广(见第 2.7-2.10 段)。

2.2 提交人指出，2014 年 2 月 11 日，受行政部门实际控制的国家电信委员会⁵ 发布了一份新闻稿，支持共和国总统尼古拉斯·马杜罗关于“恢复和建设和平”的呼吁。在该新闻稿中，国家电信委员会指出，一些媒体对示威期间发生的暴力

² 提交人指出，这是一个公法实体，具有法人资格和自有资产，独立于国家财政部。提交人提供了一份日期为 2013 年 1 月的证明，表明 T.G.是全国记者协会董事会主席。

³ 提交人提供了该组织章程和附则(2002 年)的副本，以及一份日期为 2015 年 10 月 27 日的文件，表明 S.A.A.M.是该组织的总协调员。该协会的宗旨是促进捍卫表达自由；研究、分析和评估与表达自由有关的事实和建议；促进和报道在国内倡导政治、社会和经济辩论的活动；开展有利于参与性、公正和民主社会等等的活动。

⁴ 提交人指出，关于另外两名提交人的来文仍然有效，Espacio Público 协会的律师 Ricardo Rosales 先生继续在国内追查此案。此外，提交人要求，如果委内瑞拉玻利瓦尔共和国被认定负有国际责任，委员会应承认 O.R.C.H.是受害者，承认他为此案所做的辛勤工作，以及更广泛地说，承认他作为缔约国的人权维护者所留下的遗产。

⁵ 提交人指出，国家电信委员会是缔约国的一个电信监管机构，隶属于人民政权通信和信息部，负责调查和制裁违反《广播、电视和电子媒体社会责任法》的行为，该法最近一次修订是在 2011 年 2 月 7 日，并就可能包括禁止广播在内的预防措施作出决定。提交人指出，虽然法律规定该委员会是一个独立机构，但董事会由总统任命，总统可酌情罢免其成员。因此，电信管理机构缺乏充分的独立性保障。

行为的报道可被视为违反《广播、电视和电子媒体社会责任感法》第 27 条，⁶ 该条禁止广播宣扬仇恨和/或暴力的内容。同样，国家电信委员会对某些媒体报道这些事件的方式表示关切，指出这些报道可能助长暴力和扰乱公共生活。它还警告说，违反法律将受到惩罚和制裁。提交人声称，这份新闻稿是一种威胁，阻止国家电视媒体报道抗议活动。然而，国际电视频道 NTN24 将许多节目用于报道这些事件。

2.3 提交人指出，2014 年 2 月 12 日，在 NTN24 报道了三名年轻人在抗议活动中被杀害的事件后，总统在国家电视台发布命令，要求所有电视运营商暂停 NTN24 的信号，并封锁其网页。⁷ 提交人声称，国家电信委员会主任在没有事先经过行政或司法程序的情况下执行了总统的命令，并公开表示，这一措施是根据《广播、电视和电子媒体社会责任感法》第 27 条采取的，该条禁止煽动仇恨和暴力。⁸ 提交人指出，该委员会主任补充说，该措施旨在避免类似于“2002 年 4 月发生的情况，当时委内瑞拉玻利瓦尔共和国在媒体的领导下策划了一场前所未有的政变，……媒体正在煽动不容忍、仇恨、恐怖和破坏社会和谐的情绪气氛”。据报道，主任还指出，根据国家电信委员会的监测，NTN24 在 2014 年 2 月 12 日将 90% 的节目用于报道委内瑞拉玻利瓦尔共和国的抗议活动，尽管它是一个国际新闻频道；80% 的时间只报道冲突的一方：即那些“号召破坏国家稳定”的发言者。最后，提交人声称，该委员会主任说，这项措施并不要求广播电视社会责任局提起行政诉讼，因为 NTN24 是一个外国电视频道。

2.4 提交人声称，在随后的几个月里，NTN24 网站的主要域名被封锁。他们报告说，截至来文提交之日，NTN24 仍然受到审查，禁令覆盖了其 16 个门户网站，使缔约国人民无法通过这一媒体渠道获得信息。⁹

2.5 2015 年 7 月 28 日，提交人向最高法院宪法法庭提出了保护散布性利益的申请，通过临时补救的方式暂停生效，要求命令主管当局恢复 NTN24 的信号并解除对其门户网站的封锁，以便按《宪法》第 57 条¹⁰ 和第 58 条¹¹ 以及《公约》第

⁶ 第 27 条规定：“广播、电视和电子媒体服务不得播放下列信息：1. 煽动或宣扬基于宗教、政治见解或性别或源于种族主义或仇外的仇恨和不容忍；2. 煽动或促进和/或鼓吹犯罪；3. 为战争进行宣传；4. 煽动公众焦虑或扰乱公共秩序；5. 拒绝承认合法组成的当局；6. 煽动杀人；或 7. 煽动或鼓励不遵守现行法律制度……”。

⁷ 提交人援引 *Espacio Público, Informe 2014: Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela*, 13 May 2016. 可查阅 <https://espaciopublico.org/informe-2014-situacion-del-derecho-la-libertad-expresion-e-informacion/>.

⁸ 提交人援引当时的国家电信委员会主任在国家电视台 TeleSUR 中央电视台节目中接受采访时的发言。

⁹ *Espacio Público, Informe 2014: Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela*, 13 May 2016.

¹⁰ “第五十七条. 人人有权以口头、书面或通过任何其他表达形式自由表达自己的思想、观点或意见，并有权为此目的使用任何通讯和传播手段，不受检查。所有行使这一权利的人对这种表达的内容负全部责任。不允许故意、战争宣传、歧视性信息和煽动宗教不容忍的信息。禁止对公职人员报道其负责的事项进行审查”。

¹¹ “第五十八条. 通讯应是自由和多元化的，并应承担法律规定的义务和责任。根据本《宪法》的原则，每个人都有权获得及时、真实和公正的信息，不受审查，并有权在受到不真实或冒犯性信息的直接影响时作出答复和纠正。儿童和青少年有权获得有助于其全面发展的信息”。

19 条¹² 所载，保护委内瑞拉社会的自由表达权。提交人声称，使 NTN24 受到影响的措施是一项对表达自由的不当限制，它侵犯了这一权利的两个方面：人人通过自己选择的媒体表达自己的个人权利，因为他们不能利用 NTN24 来传递他们的思想；人人接受他人传递的信息、意见和思想的个人权利，因为委内瑞拉社会通过 NTN24 获得信息的权利受到限制。关于提出保护散布性利益申请的资格问题，提交人提到最高法院的相关判例法，¹³ 该判例法不要求申请人与违法者有某种联系；相反，他们作为社会成员行事，并援引他们与社区共有的权利或利益。提交人表示，他们是委内瑞拉社会的成员，以表达自由权的使用者和持有者的身份行事，援引他们与社区的共同利益，声称他们因行使这项权利受到损害而受到伤害，并要求为自己和社区作出赔偿。提交人指出，虽然从提出申请到向委员会提交来文已经过去了一年多，但申请甚至没有被接受审议；所采取的唯一步骤是任命了一名预审法官。

2.6 提交人报告说，他们于 2015 年 8 月 4 日请求最高法院就其申请作出裁决：2016 年 1 月 28 日、7 月 13 日和 11 月 3 日；2017 年 3 月 28 日、7 月 20 日和 11 月 28 日；以及 2018 年 5 月 16 日和 8 月 8 日。¹⁴

2.7 提交人引述事件发生的背景，据称致使行使表达自由的情况逐渐恶化的，是因国家高级官员发表言论限制独立媒体，以及一系列规则和做法用以不适当地限制这项权利。提交人特别提到以下做法：(a) 恐吓破坏表达自由的官方声明；(b) 对国家电信委员会实行政治控制，并执行《广播、电视和电子媒体社会责任法》；以及(c) 数字封锁，以限制使用互联网作为行使表达自由权利的工具。

2.8 关于第一点，提交人叙述了他们认为涉及对表达自由权利的不当限制的几个案件。在这些案件中，美洲人权法院认定，缔约国当局通过其言论，以某种方式煽动、支持和/或纵容个人对记者造成人身和其他伤害的行动。¹⁵ 提交人还提到媒体本身受到影响的案件，包括加拉加斯广播电视台的案件，当时的总统下令终止该电台的特许权，以报复其编辑立场。¹⁶ 提交人还提到第 25 号一般性意见(1996 年)，¹⁷ 委员会在其中强调，为了享有《公约》第二十五条所保护的權利，新闻界和其他媒体必须能够自由地对公共问题发表评论，不受检查或限制，并向公众舆论提供信息。提交人援引 Espacio Público 2014 年的一份报告指出，该年针

¹² 最高法院宪法法庭，Fernando Asenjo Rosillo 等人案，2003 年 12 月 19 日第 3.648 号判决。该判决确定，散布性权利或利益是“涉及每个人(主体的多元性)的权利或利益，即原则上不构成人口中可识别和独特部分的人，以及在他们之间没有任何法律联系的情况下受到伤害或受到伤害威胁的人”。据解释说，对散布性权利或利益的诉求必须基于一项涉及社区的权利，不能归属于可确认的某部分人口，并且必须涉及一个伤害或威胁社区成员的事实，而社区成员之间没有任何法律上的联系。

¹³ 同上。

¹⁴ 提交人提供了相关案件文件的副本，证实了这一说法。

¹⁵ Perozo 等人诉委内瑞拉案，2009 年 1 月 28 日判决，丛编 C 第 195 号；和 Ríos 等人诉委内瑞拉案，2009 年 1 月 28 日判决，丛编 C 第 194 号。

¹⁶ 美洲人权法院，Granier 等人(加拉加斯广播电视台)诉委内瑞拉案，2015 年 6 月 22 日的裁决，第 193 和 197 段。

¹⁷ 第 25 段。

对媒体和记者的公开言论的数量和力度都有所增加(350 起案件),¹⁸ 对 NTN24 采取的措施是政府攻击表达自由模式的一部分。

2.9 关于第二点,即对国家电信委员会的政治控制和《广播、电视和电子媒体社会责任法》的执行,提交人重申,该委员会并非独立于行政部门,并补充说,该法律由于其措辞宽泛的规定,已被若干国际机构¹⁹ 标记为危害表达自由,可能会仅仅由于表达批评使执行该法的官员不满而导致不相称的制裁。²⁰ 提交人引述人权事务委员会关于缔约国第四次定期报告的结论性意见建议:缔约国确保对行使表达自由的任何限制,包括行使监督权,都符合《公约》第十九条第三款规定的严格要求;负责执行关于行使表达自由的立法的当局独立和公正地履行其任务。²¹ 提交人补充说,所述背景,以及当局,特别是国家电信委员会对 2014 年抗议活动报道的监测,包括暂停 NTN24 信号和封锁其网页,在其他委内瑞拉媒体中造成了一种自我审查的趋势,这些媒体避免报道反政府示威活动,尽管这是一个公共利益问题。因此,NTN24 信号的中止是对表达自由权利的严重限制,因为它是唯一一个广播这些事件信息的媒体渠道。

2.10 关于第三点,即数字封锁及其影响,提交人说,对委内瑞拉社会来说,由于政府对传统媒体的控制和恐吓,互联网近年来已成为获取信息的基本工具。提交人声称,2014 年,对互联网上表达自由权利的限制增加了 55%,其中包括对推特用户的刑事定罪、审查、对内容和应用程序的攻击和干扰,以及对社交资料和电子邮件的泄露或黑客攻击。²² 提交人提到了与 2014 年抗议活动有关的几起案件,包括 2014 年 2 月 13 日封锁推特的事件,据报告国家电信委员会主任承认了这一点;同一个月封锁了一个新闻门户网站²³ 和一个应用程序;²⁴ 以及在这

¹⁸ Espacio Público, *Informe 2014: Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela*, 13 May 2016.

¹⁹ 人权观察,《查韦斯执政十年》。Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela, September 2008, available at <https://www.hrw.org/es/report/2008/09/18/una-decada-de-chavez/intolerancia-politica-y-oportunidades-perdidas-para-el>; 和美洲人权委员会, *Democracy and Human Rights in Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II, 30 December 2009, available at <http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2009sp/ve09.indice.sp.htm>.

²⁰ 提交人援引 RCTV 和 Globovisión 这两个私营频道的案件,他们认为,对这两个频道任意执行了该法,因为它们报道了 2006 年三兄弟被杀引发的抗议活动。提交人表示,国家电信委员会对这两个电视频道发出了制裁和警告,以阻止播放“可能引起民众焦虑的暴力内容”,从而阻止社会自由获得关于公共事务的免费、多样和及时的信息。此外,对这两个频道及其记者提出了各种行政和纪律诉讼,导致 2007 年拒绝给予 RCTV 广播特许权,并在 2008 年至 2013 年期间对 Globovisión 采取了一系列制裁程序,在此期间,对其处以巨额罚款,危及其生存能力。提交人补充说,由于任意执行该法令,Globovisión 更换了拥有人,其新的编辑立场是亲政府的。最后,提交人提到国家电信委员会关闭了 32 家广播电台,并对另外 240 家电台提起诉讼,以报复他们的编辑立场。提交人提到前一脚注中引用的两份报告。

²¹ CCPR/C/VEN/CO/4, 第 19 段。

²² 见 A/HRC/17/27。

²³ “Estamos en Línea” 新闻门户网站。

²⁴ Zello 应用程序。

一年中封锁了其他几个新闻门户网站，²⁵ 包括 NTN24。这些行动是在事先没有法院命令的情况下采取的。提交人指出，政府的这些举动相当于封锁与 2014 年抗议活动有关的信息，目的是限制委内瑞拉社会获得批评政府的信息，并实行意识形态和媒体垄断。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第一、第二和第三款——这最后一款与第十四条一并解读——以及第十九条和第二十五条享有的权利。

3.2 提交人认为，缔约国对 NTN24 采取的措施构成了对行使《公约》第十九条所承认的表达自由权利的任意审查，包括两个方面：(a) 人人通过自己选择的媒体表达自己和传递自己的信息的个人权利，因为 NTN24 作为一种传递和传播他们思想的手段被消灭了；以及(b) 人人接收信息、事实和意见的集体权利，因为委内瑞拉社会被禁止了解其他人通过 NTN24 表达和传播的内容。他们补充说，表达自由的权利完全适用于通过互联网传播和访问的通信、思想和信息。在这方面，他们指出，这一权利不仅包括上网，而且还包括互联网本身不被任意封锁或中断的权利，以及不因互联网的变化而减少网上声音和内容的权利。²⁶ 因此，提交人认为，封锁网络域名的措施应根据《公约》第十九条第三款来证明合理，²⁷ 但并非如此。提交人认为，鉴于《广播、电视和电子媒体社会责任法》的措辞宽泛，缔约国的立法没有明确规定施加这种限制的可能性；缔约国没有表明施加限制是出于合法目的；这些限制没有被合理证明是必要的；它们是不成比例的；司法当局没有进行任何干预。

3.3 提交人声称，缔约国关于媒体监管的立法，特别是《广播、电视和电子媒体社会责任法》，以及在本案中对该法的执行，不符合《公约》第十九条。²⁸ 他们还指出，引发本来文的那些行为，其发生的背景是：用恐吓来限制表达自由，并报复不支持政府政策的新闻机构，导致了自我审查，其效果是减少，甚至停止

²⁵ 提交人提到封锁新闻门户网站 Almomento360、Globovisión 和 Infobae 以及美洲国家组织的官方网站。提交人还提到美洲人权委员会言论自由问题特别报告员办公室，“特别报告员办公室表示关切委内瑞拉在表达自由方面的情况”，新闻稿 R 107/14, 2014 年 9 月 22 日，可查阅 <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=961&IID=2>。该新闻稿呼吁当局“调查封锁媒体门户网站和应用程序的原因，并根据有关互联网的国际义务，采取必要措施恢复访问，避免使用直接或间接方法阻止发表批评意见或对公职人员的投诉”。

²⁶ 他们提及美洲人权委员会表达自由问题特别报告员办公室，《表达自由和互联网》，OEA/Ser.L/V/II, 2013 年 12 月 31 日，分别在第 49 和 19 段，以及 A/HRC/17/27 号文件，第 31 段，其中概述了封锁互联网的条件，包括需要在法律中规定这种限制，以及需要由独立的司法机构进行干预等。

²⁷ 他们提及人权理事会第 38/7 号决议和美洲人权委员会表达自由问题特别报告员办公室，《表达自由和互联网》，OEA/Ser.L/V/II, 2013 年 12 月 31 日。

²⁸ 见 CCPR/C/VEN/CO/4。

任何民主社会所要求的广泛、多元的信息交流，²⁹ 并造成了有利于国家的媒体垄断。³⁰ 这种恐吓来自国家最高当局，包括总统。提交人指出，国家电信委员会暂停 NTN24 信号和封锁其网页域名的行动是根据总统的一项决定采取的，这一决定显然是对新闻频道报道反政府抗议和医院危机的报复。

3.4 提交人还声称，对 NTN24 采取的措施以及因此对表达自由的限制，实际上也侵犯了他们根据《公约》第二十五条享有的参与公共事务的权利。在提交来文之时，NTN24 频道及其门户网站的消息，继续妨碍着提交人参与公共事务，原因是任意限制：(a) 通过该媒体对国家治理进行社会监督的可能性，这本身就是参与公众关切事项的一种手段，因此而妨碍了对公职人员的行为作出价值判断和采取行动的能力，以及(b) 组织社会行为者参与公共事务并作出合理和知情决定的能力，因为获取可能对这些目的有用或有价值的信息受到限制。提交人补充说，这些措施损害了他们作为“公共监督者”的基本作用；即作为与缔约国表达和信息自由密切相关的民间社会组织积极成员的基本作用。³¹ 具体而言，他们的作用受到影响，因为他们无法使用 NTN24 对 2014 年抗议活动或目前公众关心的其他事项进行全面和及时的报道，以造福委内瑞拉社会。

3.5 关于《公约》第二条第三款和第十四条，提交人辩称，有关措施是在没有任何法院事先命令的情况下采取的，不可能对其合法性进行司法审查。此外，国家电信委员会的决定不是在《广播、电视和电子媒体社会责任法》规定的实施制裁的行政诉讼中作出的，³² 损害了提交人和委内瑞拉整个社会的权利，而这些社会成员本可以作为第三方或利益方介入这类诉讼。提交人指出，鉴于表达自由的恶化，所有保障措施，包括《广播、电视和电子媒体社会责任法》中规定的制裁

²⁹ 人权事务委员会第 25 号一般性意见(1996 年)，第 25 段；第 34 号一般性意见(2011 年)，第 13 段；以及美洲人权法院裁决的若干案件：Perozo 等人诉委内瑞拉案，2009 年 1 月 28 日的判决，第 116 段；“基督的最后诱惑”(Olmedo-Buyanet 等人)诉智利案，2005 年 2 月 5 日的判决，第 64-73 段；Granier 等人(加拉加斯广播电视台)诉委内瑞拉案，2015 年 6 月 22 日判决。提交人指出，在这最后一个案件中，美洲人权法院认为，侵权行为(关闭加拉加斯广播电视台频道)不仅影响到该频道主管和雇员的表达自由，而且影响到这项权利的社会方面；即影响“到被剥夺了收看[加拉加斯广播电视台]所代表的编辑节目的机会的民众。实际上，要达到的真正目的是压制批评政府的声音，而这些声音与多元主义、容忍和开放精神一起构成了民主辩论的必要条件”(第 198 段)。

³⁰ 欧洲人权法院，Manole 和其他人诉摩尔多瓦，判决，2009 年 12 月 17 日，第 13936/02 号申请，第 95-102 段等。提交人指出，当局对视听媒体具有支配地位，并通过国家电信委员会和其他限制性战略，如限制纸张的使用，逐渐扩大到书面报刊、互联网和广播电台。

³¹ 欧洲人权法院，Österreichische Vereinigung zur Erhaltung 等人诉奥地利，判决，第 39534/07 号申请，2013 年 11 月 28 日，第 41 段。提交人指出，虽然这项决定提到获得信息，但它适用于本案，因为这一判例涵盖了涉及公众关切事项的所有情况。他们还提到 Társaság a Szabadságjogokért 诉匈牙利案，判决，2009 年 4 月 14 日，第 38 段。

³² 他们援引《广播、电视和电子媒体社会责任法》第 27 和第 33 条规定，据此国家电信委员会只能在制裁程序框架内通过“特别预防决定”。该法第 33 条规定如下：“在制裁或其他程序期间，……国家电信委员会可自行或应一方请求采取……特别预防措施，保护无线电、电视、订阅和电子媒体服务……任何预防措施都应通过合理的决定采取，并应通知被指控的违反者……国家电信委员会……应权衡所涉利益，考虑到可能对被指控的违反者造成的损害以及可能对投诉人、用户或受被指控的违反者的行为或不行为影响的社区造成的损害……如果对这一措施提出质疑，被指称的违反者应有五个工作日的时间提出其认为对辩护适当的诉求和论点，以及五个工作日的时间提出证据。一旦这一期限届满，国家电信委员会应在随后的八个工作日内通过合理的决定采取行动，可延长相同的期限。”

程序，都应得到遵守，包括在行政和司法诉讼中确保辩护权的各个阶段，特别是因国家电信委员会主任以违反该法第 27 条为理由暂停 NTN24 的信号。

3.6 提交人还指出，尽管他们于 2015 年 7 月提交了一份申请，要求通过临时补救的方式保护散布性利益并中止生效，法律规定应迅速处理这一申请，但截至提交来文之时，尚未就该申请采取任何司法行动，也未接受审议。³³ 提交人认为，司法当局的这种不作为构成剥夺正义，因为该申请没有在合理的期限内受到处理。提交人提到美洲人权体系的判例，即为了确定时间是否合理，必须考虑到问题的复杂性、有关当事方的诉讼活动、司法当局的行为以及对诉讼所涉人员的司法状况的不利影响。³⁴ 提交人认为，本案不符合上述任何一项标准：案情并不复杂，因为不需要进一步调查或出示证据，申诉人没有以任何方式妨碍诉讼，司法当局的行为明显失职，鉴于缔约国境内表达自由的恶化，提交人的处境受到严重影响。因此，这些情况符合《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的对用尽国内补救办法规则作出例外的条件，并构成违反《公约》第二条第三款的行为。

3.7 关于《公约》第二条第一款和第二款，提交人声称，国家电信委员会对 NTN24 采取的措施是以《广播、电视和电子媒体社会责任法》第 27 条为依据的，该条规定了宽泛和过度自由裁量的理由，导致国家电信委员会歧视性和滥用这些措施，就像本案中发生的情况一样，侵犯了表达自由的权利。提交人还提到该法第 20 条，根据该条，社会责任委员会由国家电信委员会主任和三个部的代表组成，可就电信事项作出决定。这等于说该委员会的五名成员直接对行政部门负责，违反了在涉及表达自由的问题上作出决策时的独立和公正原则。

3.8 关于可否受理问题，提交人重申，以临时补救方式保护散布性利益并中止生效的申请不是有效的补救办法，因为它被不合理地拖延。他们补充说，缔约国没有其他国内补救办法来质疑最高法院宪法法庭的任何行动或决定，因为它是国内宪法制度中的最高司法机构。

3.9 提交人分别代表自己以及作为民间社会协会 Espacio Público、全国记者协会和民间社会协会 Expresión Libre 的成员和法律代表提交了来文。这些协会与表达自由和信息自由密切相关，作为这些协会的积极成员，他们直接受到缔约国对 NTN24 采取的措施的影响，他们的《公约》权利受到侵犯。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国于 2017 年 2 月 1 日提交了关于可否受理的意见，表示它认为来文不可受理，因为国内补救办法尚未用尽，提交人不具有受害者地位。

4.2 关于第一个论点，缔约国指出，提交人没有用尽对本案有效的现有补救办法。缔约国提到关于用尽国内补救办法的规则，特别是《任择议定书》第二条和第五条第 2 款(丑)项、《公约》第四十一条和委员会议事规则第 78 条，并指出提

³³ 提交人提到《宪法》第 27 条，该条规定“人人有权在享有和行使宪法权利和保障方面得到法院的保护。宪法保护诉讼应是口头、公开、迅速、免费和不受形式要求的，主管司法当局应有权立即尽可能恢复违法行为发生前的法律状况。可随时就这些事项提出申请，这些事项应优先于法院处理的所有其他事项……”。他们还提到最高法院《宪法权利和保障方面关于保护的组织法》第 26 条，其中提到法官在就保护申请作出裁决时必须遵守的时限。

³⁴ 美洲人权法院，Valle Jaramillo 等人诉哥伦比亚案，2008 年 11 月 27 日的判决，第 155 段。

交人提出的补救办法，即向最高法院宪法法庭提出的申请，要求通过临时补救保护散布性利益并中止生效，并不是一个适当的补救办法。³⁵ 缔约国指出，由于国家电信委员会下令暂停 NTN24 信号的措施是根据《广播、电视和电子媒体社会责任感法》第 27 条采取的，因此适当的补救办法是该法规定的补救办法，即行政诉讼。缔约国还说，根据该法，社会责任委员会的决定是最后的行政决定；因此，提交人本应首先向行政法院提出上诉，然后在二审时向最高法院提出上诉，但他们没有这样做。

4.3 缔约国还指出，提交人还应用尽宪法权利保护令这一补救办法，这一补救办法也是可以利用的。缔约国提到《宪法》第 27 条(见第 3.6 段)，该条规定，人人有权通过口头、公开、迅速、免费和不受形式要求的宪法权利保护令程序，在享有和行使宪法权利和保障方面得到法院的保护。缔约国指出，宪法权利保护令补救办法是一种适当和有效的补救手段，因为其目的是恢复受到侵犯或威胁的宪法权利和保障，但没有一位提交人利用这一办法。

4.4 此外，缔约国辩称，提交人不是所称侵权行为的据称受害人，因此就提交人的受害人地位而言，来文不符合委员会的议事规则。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2017 年 4 月 17 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人认为，缔约国对谁可能是侵犯《公约》权利的受害者以及可以代表谁向委员会提交个人来文存在误解。在本案中，这种误解是基于这样的假设，即唯一可能的受害者是与 NTN24 电视频道有关的人。提交人认为，不仅这些人，而且与该媒体机构无关的人也可被视为受害者。提交人说，他们作为民间社会的成员，而且在缔约国捍卫表达自由权的组织中发挥着关键作用，可被视为对 NTN24 实施报复性审查的受害者。这是因为提交人被剥夺了获得该媒体提供的信息的机会，因此无法充分履行其职责，这侵犯了他们作为民间社会成员的权利，特别是考虑到表达自由权的社会层面；这也影响了他们利用适当和有效补救办法的能力。

5.2 至于缔约国关于他们没有遵守用尽国内补救办法规则的论点，提交人辩称，由于上述谬误，缔约国还误解了民间社会受害者可以利用的国内补救办法，因为该法规定，只有《广播、电视和电子媒体社会责任感法》的“据称违反者”才可以利用行政补救办法。³⁶ 因此，提交人指出，这些补救办法只适用于与 NTN24 有联系的人，因为 NTN24 是国家电信委员会制裁的“据称违反者”。因此，提交人作为民间社会的成员无法利用行政补救办法。提交人补充说，这些补救办法不适用于本案的另一个原因是，它们要求有一项行政决定，但这种决定并不存在；暂停 NTN24 信号的命令是共和国总统事实上作出的决定，这违反了正当程序。

5.3 提交人重申，唯一可用的、适当的和有效的补救办法是通过临时补救申请保护散布性利益并中止生效。因此他们向最高法院宪法法庭提出了申请，要求法院结束对 NTN24 的审查，允许有线频道播放其信号，因为他们的表达自由和正当

³⁵ 缔约国提及委员会关于用尽国内补救办法的判例，例如 Boisvert 诉加拿大(CCPR/C/98/D/1747/2008)和 Riedl-Riedenstein 等人诉德国(CCPR/C/82/D/1188/2003)。

³⁶ 提交人提到该法第 35 条，其中规定：“……社会责任委员会的决定……是最后的行政决定，可以在接到通知后 45 个工作日内提出上诉，首先向行政法院提出上诉，二审向最高法院政治和行政庭上诉”。

程序等权利受到了侵犯。提交人补充说，鉴于提交人是作为民间社会成员提交来文的，缔约国没有解释为什么在本案中这种补救办法不适当、不有效和不可利用。相反，如上所述，缔约国聚焦于辩护本案不适用的其他补救办法的适当性和有效性。

5.4 提交人还指出，关于他们认为是案件中唯一适当和有效的补救办法的裁决，即通过临时补救保护散布性利益并中止生效的申请，被无理由拖延。提交人指出，虽然他们于 2015 年 7 月 28 日提出申请，并分别于 2015 年 8 月 4 日、2016 年 1 月 28 日、7 月 13 日和 11 月 3 日，以及 2017 年 3 月 28 日请求最高法院作出裁决，但截至提交意见之日，记录在案的唯一行动是任命了一名预审法官，尽管国内法律要求在五天内就此事作出裁定。提交人提到委员会关于任何拖延的合理性的判例，³⁷ 并重申没有理由拖延一年零八个月才对申请作出裁决。因此，他们认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定的用尽国内补救办法规则的例外条件已经满足，并重申，他们根据《公约》第二条第三款享有的有效补救权受到侵犯。

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，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定本案是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到缔约国的论点，即提交人不是所称侵权行为的据称受害人，因此来文不符合委员会议事规则第 99 条(b)款。委员会还注意到，提交人声称，他们是以自己的名义，并作为从事维护人权——特别是与表达自由有关的问题——的工作的协会成员和法律代表提交来文的，而且作为这些协会的积极成员，他们受到了缔约国针对 NTN24 采取的措施的直接影响，他们的《公约》权利受到了侵犯。委员会还注意到，提交人声称，他们作为这些协会成员的监督作用因对 NTN24 采取的措施而受到损害，因为他们被剥夺了获得该媒体提供的信息的机会，因此无法充分履行职责，特别是考虑到表达自由权的社会层面。

6.3 委员会还注意到，提交人声称，与来文有关的事件发生的背景是，由于若干因素，包括针对媒体和记者的恐吓性官方声明，缔约国的表达自由逐渐恶化；当局通过国家电信委员会对媒体进行政治控制，并执行《广播、电视和电子媒体社会责任感》，据称这在媒体中造成了一种自我审查的趋势，因为该法措辞宽泛的规定可能导致不相称的制裁；政府采取了一系列相当于封锁与 2014 年抗议活动有关的信息的行动，据称其目的是限制获取批评政府的信息，包括封锁新闻门户网站、广播电台和互联网应用程序。委员会观察到，鉴于本案的情况，提交人作为致力于监督当局的行动的民间社会协会成员，特别是监督与表达自由有关的问

³⁷ 他们提到问题复杂性的标准，并提到来文中提出的论点。

题方面(这是协会活动的核心焦点),可能因NTN24信号暂停和对互联网的封锁而被剥夺了获得对其履行职能有价值的信息的机会。³⁸

6.4 委员会提及《任择议定书》第一条和现行议事规则第99条(b)款,后者反映了缔约国所援引的先前议事规则第96条(b)款的内容。根据这些规定,委员会必须确定,提交来文的个人可以充分证实地声称自己是该缔约国侵犯《公约》规定的任何权利的受害者。在这方面,委员会回顾其判例,即任何人声称是《公约》所保护权利受到侵犯的受害者的,必须证明缔约国的作为或不作为已经对其享有这一权利产生不利影响,或者根据现行法律和/或司法或行政决定或做法,这种影响即将发生。³⁹ 委员会还提及其判例,表明根据《任择议定书》,任何人不得从理论上和通过民众行动质疑缔约国的法律或法律惯例。⁴⁰

6.5 关于新闻和媒体,委员会还回顾其关于媒体行为者获得公共事务信息的权利⁴¹和公众获得媒体产出的权利的立场。⁴² 委员会重申,建立公共辩论论坛和就公众合法关注的问题形成公众或个人意见的工作,并不限于媒体或专业记者,也可由公共协会或个人等机构开展。⁴³ 委员会观察到,在本案中,提交人是民间社会协会的成员,致力于监督当局的行为,特别是在表达自由方面,并因此可被视为在公众关注的事项上发挥特别监督作用。⁴⁴ 因此,考虑到缔约国未能解释为何提交人据称没有资格提交来文,委员会认为,根据《任择议定书》第一条,来文的可受理性不存在障碍。

6.6 委员会注意到提交人的论点,即唯一可用的、适当的和有效的补救办法是通过临时补救申请保护散布性利益并中止生效,鉴于他们作为民间社会成员在维护表达自由权的组织中发挥的关键作用,他们向最高法院宪法法庭提出了此申请。委员会还注意到缔约国的论点,即提交人本应用尽宪法权利保护令的补救办法,这一补救办法载于《宪法》,他们可以利用,因为这一补救办法向任何权利受到侵犯或威胁的人开放,其目的是恢复宪法权利和保障,使之成为适当和有效的补救办法。

³⁸ 美洲人权委员会,2014年年度报告,第二卷,表达自由特别报告员办公室,pp. 302 ff. 可查阅 <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf>. 根据这份报告,美洲人权委员会收到的报告指向一种模式,即:媒体实行自我审查,不能公开报道示威活动,担心遭到国家电信委员会的报复,在此背景下,记者和媒体工作者试图报道2014年2月抗议活动的,会遭到污名化、逮捕、人身攻击、威胁、骚扰和财产被窃。另见人权观察,2015年《世界报告:委内瑞拉》,见 <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/venezuela>; 以及委内瑞拉新闻与社会研究所,“流沙上的新闻事业:委内瑞拉记者和媒体的审查和自我审查”,2015年的研究,加拉加斯。

³⁹ 例如, Aalbersberg 等人诉荷兰(CCPR/C/87/D/1440/2005), 第6.3段; Beydon 等人诉法国(CCPR/C/85/D/1400/2005), 第4.3段。

⁴⁰ 例如, Andersen 诉丹麦(CCPR/C/99/D/1868/2009), 第6.4段; Verlinden 诉荷兰(CCPR/C/88/D/1187/2003), para. 7.4; Brun 诉法国(CCPR/C/88/D/1453/2006), 第6.3段。

⁴¹ Gauthier 诉加拿大(CCPR/C/65/D/633/1995), 第13.4段。

⁴² Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1334/2004), 第8.4段。

⁴³ Toktakunov 诉吉尔吉斯斯坦(CCPR/C/101/D/1470/2006 和 CCPR/C/101/D/1470/2006/Corr.1), 第6.3段;

⁴⁴ Correa Barros 等人诉委内瑞拉玻利瓦尔共和国(CCPR/C/131/D/2652/2015), 第7.3段。

6.7 委员会注意到《宪法》第 27 条规定，人人有权在享有和行使宪法权利和保障方面得到法院的保护。它还注意到，根据这项规定，宪法保护诉讼应是口头、公开、迅速、免费和不受形式要求的，主管司法当局有权立即尽可能恢复违法行为发生前的法律状况。委员会还注意到，可在任何时候提出要求保护宪法权利的申请，这些申请优先于法院处理的所有其他事项，而且在任何情况下，包括紧急状态和限制宪法保障，都不得限制这一补救办法。委员会观察到，提交人没有提出宪法权利保护申请，既没有以自己的名义，也没有作为对公众关注的事项发挥特别监督作用的民间社会成员，而他们正是以这种身份提交来文的。然而，根据上述宪法规定，任何人只要认为自己是宪法权利，包括表达自由和参与公共事务的权利受到侵犯的受害者，都可以利用有关补救办法。委员会还观察到，提交人没有对缔约国关于保护宪法权利的补救办法是本案中适当和有效的补救办法的论点作出评论。委员会认为，在提交人没有作出任何解释的情况下，并根据缔约国的论点和上述宪法规定，保护宪法权利的补救办法是与引起本来文的事实有关的适当和有效的补救办法。因此，委员会认为，提交人在据称违反《公约》第二条第一、第二和第三款(最后一款与第十四条一并解读)以及第十九条和第二十五条方面没有用尽国内补救办法。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第 2 款(乙)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定转交缔约国和来文提交人。
