

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
23 April 2021
Chinese
Original: English

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 2664/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	Aliya Ismagulova 和 Rozlana Taukina (由律师 Gulmira Birzhanova 代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	哈萨克斯坦
来文日期:	2015 年 5 月 25 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, 分别于 2015 年 11 月 2 日和 2016 年 3 月 16 日转交缔约国 (未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 10 月 22 日
事由:	基于所称的政治原因, 对一家印刷媒体的所有人 施以多项处罚
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证据不足; 受害者的地位
实质性问题:	公正审判权; 表达自由权
《公约》条款:	第十四条第三款(丑)项、(卯)项和(辰)项及第十九条
《任择议定书》条款:	第二、第三和第五条

* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、克里斯托夫·海恩斯、大卫·摩尔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·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。



1.1 来文提交人是 Aliya Ismagulova(第一提交人), 哈萨克斯坦国民, 生于 1991 年; 以及她的姑姑 Rozlana Taukina(第二提交人), 哈萨克斯坦国民, 生于 1955 年。第一提交人声称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第十四条第三款(丑)项、(卯)项和(辰)项及第十九条享有的权利。第二提交人声称, 她是缔约国违反《公约》第十九条行为的受害者。《任择议定书》于 2009 年 9 月 30 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2016 年 3 月 16 日, 委员会根据议事规则第 93 条第 1 款, 通过新来文和临时措施特别报告员行事, 决定一并审查来文可否受理和实质问题。

提交人陈述的事实

2.1 第二提交人是一位知名记者, 几年来一直在发表批评哈萨克斯坦当局的文章。由于她所从事的新闻活动, 以及她倡导表达和媒体自由, 她多次受到行政罚款。2009 年和 2011 年, 她请求文化和信息部注册一份出版物 Pravdivaya Gazeta (“真理报”)。两次她都被以正式理由拒绝注册, 包括据称已有一个名称类似的实体。她还试图注册其他媒体出版物, 但由于程序原因均被拒绝。2013 年 3 月 27 日, 她以第一提交人的名义注册了“真理报”。经双方同意, 第一提交人授予第二提交人对该报的完全控制权和管理权。第二提交人实际上是该报主编。该报第一期于 2013 年 4 月 23 日出版。

2.2 2013 年 4 月 24 日, 阿拉木图市市长办公室(akimat)内部政策司根据《行政违法法》第 350(1)条对第一提交人提起行政诉讼, 理由是报头没有提供关于“真理报”出版频率的信息。同一天, 阿拉木图地区间特别行政法院根据《行政违法法》第 350(1)条判定第一提交人违法, 对她处以 20 个月计算指标的罚款, 即 34,620 坚戈,¹ 并下令没收该报的全部第一期。

2.3 2013 年 8 月 6 日, 阿拉木图内部政策司根据《行政违法法》第 350(2)条对第一提交人提起行政诉讼, 因为两期“真理报”显示发行量为 8,000 份, 而实际印刷量仅为 7,000 份。² 根据内部政策司的报告, 该案是应“公民 B.先生”的一封信立案的,³ 他要求核实上述数字。2013 年 8 月 7 日, 阿拉木图地区间特别法院根据《行政违法法》第 350(2)条判定第一提交人违法, 并下令“真理报”暂停活动三个月。第二提交人向法官解释说, 印刷份数是发行商所要求的份数, 差 1,000 份并没有给读者或政府造成损害, 因为该报不刊登广告或谋取任何商业利益。第二提交人声称, B.先生是无法知道实际印数的。提交人要求法院传唤 B.先生作证, 但遭到拒绝。B.先生的身份无法确认, 因为他的投诉中没有联系方式。

2.4 2013 年 8 月 14 日, 第一提交人对法院判决提出上诉。她声称, 法院对《行政违法法》第 350 条的解释过于宽泛, 她认为该条不适用于印刷媒体。她声称, 阿拉木图市长办公室对该报的检查是非法的, 因为它根据的是匿名投诉。2013 年 8 月 22 日, 阿拉木图市法院上诉合议庭维持了一审法院的判决。法院没有评估第一提交人所称的违法行为, 而是指出, 一审法院的结论符合该案的实际情况。

¹ 根据 2013 年 4 月 24 日的汇率, 约为 229 美元。

² 根据阿拉木图内部政策司 2013 年 8 月 6 日第 20 号规则, 该报第 6-12 期的发行量为 6,000 或 7,000 份, 而不是报头中指出的 8,000 份。

³ 报告中给出了该男子的全名。

情况，并基于庭审中所审查的证据。第一提交人声称，上诉庭审是在她缺席的情况下进行的，因为传票中的地址她不熟悉。2014年2月，第一提交人向阿拉木图检察官办公室提出监督复审理求。她说，对该报的检查违反了国内法，市长办公室适用了最高处罚(暂停该报)，而没有发出警告，违反了对处罚予以事先警告的原则。她还称她根据《公约》第十九条享有的表达自由权受到了侵犯。2014年5月26日，阿拉木图检察官办公室驳回了这一指称。2014年5月28日，第一提交人向检察长办公室提交请愿书，声称侵犯了她根据《公约》第十四条和第十九条享有的公正审判权和表达自由权，并且称暂停“真理报”是对独立大众媒体施加的一种政治压力。检察长办公室在2014年7月14日的一封信中驳回了她的请愿书。这封信提到可以根据《公约》第十九条第三款限制表达自由权，但没有评估限制的必要性或相称性。

2.5 2013年11月20日，阿拉木图内部政策司对第一提交人提起两项行政案件。在第一批案件中，根据《行政违法法》第342(1)条，她被指控于11月20日，即之前的法庭程序下令暂停三个月的期限结束两天前，出版了11月22日第17期的“真理报”。第二起案件是根据《行政违法法》第350(1)条提起的，因为第17期的报头没有按照《大众媒体法》第15(1)条的要求明确注明报社地址和注册号。

2.6 2013年12月5日，阿拉木图地区间特别行政法院通过了两项判决。在第一批案件中，第一提交人根据《行政违法法》第342(1)条被判违法，在媒体产品被暂停出版期间分发该产品。法院对第一提交人处以50个月计算指标的罚款，即86,550坚戈，并下令没收“真理报”第17期。⁴判决书提到印刷厂的一封信，信中显示，该报是在2013年11月19-20日晚间印刷的；另外还提到“忠实读者B.先生”和报纸销售商I.先生的解释性说明，两人都说“真理报”第17期于11月20日发售。提交人称该报没有销售商。第二项判决裁定第一提交人犯有《行政违法法》第350(2)条规定的违法行为(发布报头不清楚或蓄意虚假的定期出版物)。法院下令该报暂停三个月。这两项判决都是在第一提交人缺席的情况下通过的，因为传票再次发送到了错误的地址。

2.7 2013年12月19日，第一提交人就2013年12月5日的两项判决向阿拉木图市法院提出上诉。她声称，她根据《行政违法法》第587(4)条享有的公正审判权受到侵犯，因为没有适当发出庭审通知，而且在上诉之时，她还没有收到上诉所涉的一审判决。她提供的证据表明，“真理报”第17期在2013年11月22日才开始发售，2013年11月20日印制的报纸报头不清楚是由于印版印刷的技术缺陷所致，而且印刷厂已于2013年11月21日晚重印第17期，纠正了这一缺陷。⁵2013年12月28日，阿拉木图市法院民事和行政案件上诉合议庭在没有审查第一提交人指称的情况下，维持了2013年12月5日的两项判决。庭审是在两位提交人、她们的律师和众多列席者在场的情况下进行的。报纸发行商E.先生作证说，该报是11月22日提交发售的。印刷厂没有能够证明11月20日发行量收据的签名。2014年3月13日，第一提交人向阿拉木图检察官办公室提交请愿书，要求该办公室对一审和二审司法判决提出抗诉，并声称对该报施加了政治压力，进行了

⁴ 根据2013年12月5日的汇率，约为562美元。

⁵ 第一提交人提到印刷厂的信件，在这些信件中，印刷长确认“真理报”是星期二发行的，没有考虑更改印刷时段，并就2013年11月20日印刷的报头错误向第一提交人道歉，告诉她这一缺陷已于2013年11月21日纠正。其中一封信随来文附上。

违反《公约》第十四条和第十九条的审查。2014年4月5日，她的请愿书被驳回。2014年5月11日，第一提交人向哈萨克斯坦共和国检察长办公室提交请愿书，声称违反了《公约》第十四条和第十九条。2014年7月14日，检察长办公室驳回了这两份请愿书，笼统地提到《公约》第十九条第三款允许的限制，并指出，一审时的缺席审理不能作为抗诉的依据，因为第一提交人及其律师出席了上诉庭审。

2.8 2014年1月10日，阿拉木图 Bostandyq 区检察官对“真理报”提起诉讼，要求下令该报关闭，因为它没有停止导致其被暂停的违规行为。2014年2月12日，第一提交人提出动议，请文化和信息部作为第三方介入这一进程。2014年2月21日，第一提交人提出两项动议，要求法院请宪法委员会审查《大众媒体法》第13(4)条的合宪性和对其作出的解释，并下令对该条款进行语言学评估。2014年2月21日，第一提交人提出反诉，指出检察官的诉讼请求毫无根据。2014年2月24日，Bostandyq 区法院根据《大众媒体法》第13(4)条下令终止“真理报”的活动，因为该报的报头及其制作和发行在暂停期间屡屡出错。2014年2月26日，Bostandyq 区法院驳回了第一提交人的反诉，因为关于检察官诉讼请求的判决已经通过。

2.9 2014年3月7日，第一提交人对这一判决提出上诉，除其他外声称：一审法院的庭审是在她的代理缺席的情况下进行的；文化和信息部没有得到关于庭审的适当通知；法院非法拒绝审查她的反诉；以及法院没有审查她要求法官回避的动议。2014年4月10日，第一提交人提出了两项动议，要求法院下令对《大众媒体法》的相关条款进行语言学方面的专门研究，并要求宪法委员会审查这些条款的合宪性。2014年4月11日，由于对法官公正性的怀疑，她又提交了一项要求法官回避的动议。2014年4月18日，阿拉木图市法院民事和行政事务上诉合议庭维持了 Bostandyq 区法院 2014年2月24日的判决。2014年6月18日，阿拉木图市法院撤销原判上诉合议庭维持了该判决。2014年8月21日，最高法院拒绝启动更改程序。2014年9月3日，第一提交人向检察长提交请愿书，请他就上述判决向最高法院提出抗诉。该请愿书于2014年9月24日被驳回。提交人提交了非政府组织、民间社会成员和欧洲安全与合作组织媒体自由代表的若干声明，其中对暂停和终止“真理报”的活动进行了谴责。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了她们的表达自由权，特别是《公约》第十九条规定的以出版物形式传播信息和思想的权利。她们认为，尽管司法程序是针对第一提交人提起的，但第二提交人是该报的总编辑、经理和事实上的所有人。第二提交人支付了所有律师费和罚款。因此，对该报的限制主要是对她的限制。

3.2 提交人声称，处以行政罚款、没收印刷的报纸、暂停其出版和法院下令终止其活动等，严重限制了她们的表达自由权，⁶这与《公约》第十九条第三款不符。提交人援引委员会第34号一般性意见(2011年)，称法律没有规定这种限制，因为，为了第十九条第三款之目的，必须以充分的准确性来制订一项具有“法律”特征的规范，以使个人能够相应地约束自身行为，并且必须将此规范公之于众。

⁶ 她们提到委员会的判例，即编辑有权传播信息，限制这一权利可构成对《公约》第十九条第二款的违反(Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/95/D/1334/2004)，第8.4段)。

法律必须为负责限制言论自由的人提供充分的指导，以使他们能够确定何种表达应当适当限制(第 25 段)。提交人声称，《大众媒体法》第 13(4)条——该条被用作下令终止出版“真理报”的依据——不符合上述要求，因为它含糊不清，过于宽泛，允许主观解释，并可被用来“因印刷中的小错误”而暂停媒体活动。提交人还称，国家当局没有提出《公约》第十九条第三款所规定的限制的任何合法目的。出于政治动机限制她们表达自由的唯一目的是当局希望阻止“真理报”的发行，因为该报发表了批评性的文章。提交人称，即使委员会承认这些限制是为了合法目的，它们也应被认为是不相称的。提交人称，对该报的迫害始于第一期出版后的第二天。她们声称，该报据称违反国内法的行为本可以通过限制性较小的措施来纠正，比如要求改过或予以轻微警告。巨额罚款和暂停该报是没有必要的，与任何可能的目的都不相称。

3.3 提交人称，尽管缔约国《宪法》保障表达自由并允许在“仅限于保护宪法制度、维护公共秩序、人权和自由以及人民的健康和道德所必需的范围内”(第 20 和 39 条)对这一权利进行限制，但表达自由在哈萨克斯坦受到系统的侵犯。在恐吓和压力下，记者实行自我审查，独立媒体和支持反对派的媒体的活动几乎成为不可能。提交人提及法官和律师独立性特别报告员 2004 年访问哈萨克斯坦后的报告，其中指出，“据称，表达自由受到政府的密切监视”，“向法院提起的一些针对政治反对派成员、记者或其他活动人士……的案件显示，可能滥用司法机构来控制政治反对派或持不同政见者并破坏法治”。⁷ 提交人提到各种组织的报告，这些报告表明了独立媒体活动如何经常受到司法程序的限制。⁸

3.4 第一提交人称，她根据《公约》第十四条第三款(丑)项、(卯)项和(辰)项享有的公正审判权遭到了侵犯。她认为，2013 年 12 月 5 日的两次法庭诉讼显然是不公正的。她和她的法定代理人没有被告知庭审的时间和地点，因为传票寄到了错误的地址。没有把传票寄到她的住址、她注册为私营企业家的地址、她律师的地址或“真理报”的地址。阿拉木图内部政策司向法院登记处提供的地址不正确。第一提交人声称，登记处知道她的实际地址，因为法院在其他未决案件中使用了她的实际地址。

3.5 第一提交人回顾了委员会的判例，根据该判例，委员会并不评估事实和证据，除非国家司法机构对事实和证据的评估显然具有任意性或构成司法不公；⁹ 第一提交人称，上述实质性侵权行为、由于不当通知而在她缺席的情况下进行庭审，以及国内法院拒绝适当调查案件情况和审查证据从而导致了不合理评估等等，构成司法不公。

⁷ E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 67 段。

⁸ Human Rights Watch, *An Atmosphere of Quiet Repression: Freedom of Religion, Assembly and Expression in Kazakhstan*, (New York, 2008); Amnesty International, *Amnesty International Report 2013: the State of the World's Human Rights*, (London, 2013); Adil Soz 保护言论自由国际基金会关于 2014 年上半年哈萨克斯坦言论自由情况的报告；以及 United States Department of State, *Country Report on Human Rights Practices for 2012, – Kazakhstan* (Washington, D.C., 2013)。

⁹ Simms 诉牙买加(CCPR/C/53/D/541/1993), 第 6.2 段。

3.6 第一提交人认为，尽管《公约》第十四条第三款提到“被控罪名”的确定，但其中规定的程序保障适用于她的案件。她提到欧洲人权法院的判例，根据该判例，国内法对行政违法或刑事犯罪的分类指标“只有相对价值”。¹⁰ 为确定某一特定程序是刑事程序还是行政程序，要看处罚的性质和严重程度。¹¹ 第一提交人被处以 50 个月计算指标的行政罚款，是《刑法》规定的最低罚款的两倍。¹² 提交人称，全部没收所印刷的“真理报”第 17 期，禁止该报发行三个月，导致其“完全瘫痪”。这一处罚使该报无法获得任何销售利润，而这是其预算的来源，包括员工工资。鉴于上述情况，提交人称，该处罚的惩罚程度堪比刑法规定的处罚，考虑到这一判决后来成为取缔该报的依据，它相当于刑事处罚。提交人提请注意，委员会曾在一起提交人没有得到司法程序的适当通知并因此被法院下令处以行政罚款的案件中，认定违反了《公约》第十四条第三款(丑)项、(卯)项和(辰)项。¹³

3.7 提交人请委员会对所称违反《公约》的行为予以认定，责成缔约国向她们提供有效的补救，包括偿还罚款和诉讼费，审查关于终止“真理报”活动和撤销其注册的决定，并采取措施，通过根据国际人权法修订《大众媒体法》和《行政违法法》，防止今后发生类似的侵权行为。

缔约国关于可否受理的意见

4. 2015 年 12 月 28 日，缔约国对来文的可受理性提出质疑。缔约国指出，其立法规定，在检察长或副检察长向最高法院提出抗诉后，可对行政案件的判决进行监督复审。缔约国称，并没有就来文中提到的司法行为向最高法院提出质疑。检察长办公室已要求提供与这些案件有关材料，并将在缔约国关于案情实质的意见中提供对这些材料的法律分析。由于没有用尽可用的国内补救办法，缔约国认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 12 月 28 日的评论中提出，她们已经用尽了所有可用的国内补救办法。就一审法院 2013 年 8 月 7 日和 2013 年 12 月 5 日的判决向上诉法院提出了质疑。根据事实发生时生效的法律，上诉法院是行政违法相关事务的最后审判机构。尽管监督复审程序不是有效的补救办法，提交人仍向阿拉木图检察官办公室和哈萨克斯坦共和国检察长办公室提交了请愿书，但请愿书被驳回。提交人还就阿拉木图 Bostandyq 区法院 2014 年 2 月 24 日的判决向所有更高级别的法院提起民事诉讼，对其表示质疑。

¹⁰ 欧洲人权法院，Ziliberg 诉摩尔多瓦，第 61821/00 号申诉，2005 年 2 月 1 日判决，第 30 段。

¹¹ 欧洲人权法院，Engel 等人诉荷兰，第 5100/71、第 5101/71、第 5102/71、第 5354/72 和第 5370/72 号申诉，1976 年 6 月 8 日判决，第 82 段；Benham 诉联合王国，第 19380/92 号申诉，1996 年 6 月 10 日判决，第 56 段；Garyfallou AEBE 诉希腊，第 93/1996/712/909 号案件，1997 年 9 月 24 日判决，第 32-33 段；Lauko 诉斯洛伐克，第 4/1998/907/1119 号案件，1998 年 9 月 2 日判决，第 56 段。

¹² 第一提交人提到《刑法》第 40(2)条，根据该条，可处以 25 个至 2 万个月计算指标的罚款。

¹³ Osiyuk 诉白俄罗斯(CCPR/C/96/D/1311/2004)。

5.2 提交人声称，缔约国未能确保她们的表达自由权，特别是她们以出版物形式传播信息和思想的权利，也未能确保其公正审判权，特别是有足够的时间和便利准备辩护、出席案件的司法审理、讯问或由他人代为讯问对方证人，以及使己方证人出庭并接受讯问等权利。提交人再次就她们认为在其案件中所必要的补救办法提出请求。

缔约国关于可否受理的补充意见和关于实质问题的意见

6.1 缔约国在 2016 年 7 月 19 日的意见中提出，根据《民事诉讼法》第 385 条和第 388 条，第一提交人本可请检察长就最终司法行为向最高法院提出抗诉。如果在法定期限内向检察官提交请愿书，则会延长抗诉期限，但没有及时作出请愿决定。此外，根据《民事诉讼法》第 404 至第 409 条，提交人可以请求阿拉木图 Bostandyq 法院基于新情况复审其 2014 年 2 月 24 日的判决。缔约国称，提交人没有充分解释为什么在其案件中向检察长请愿不是有效的补救办法。关于委员会在 T.K.诉法国案(第 220/1987 号来文)中的决定，缔约国声称，提交人并不因其怀疑国内补救办法的有效性而被免除用尽国内补救办法的义务。关于与第一提交人的行政责任有关的司法行为，缔约国称，根据《行政违法法》第 849(1)条，检察长、副检察长和地区检察官可对《刑法》第 847 条提到的最终司法决定提出抗诉。因此，提交人并未用尽可用和有效的国内补救办法。缔约国举出了一个检察长抗诉成功的例子，在其抗诉后，最高法院 2014 年撤销了下级法院的判决，承认阿拉木图市长办公室非法剥夺了两个人在公寓举行绝食抗议的权利。

6.2 关于案件的实质问题，缔约国称，其《宪法》第 20 条保障表达自由及接受和传播信息的自由，并禁止审查。对妨碍记者和其他大众媒体代表合法职业活动的行为规定行政和刑事责任的法律条款为这些宪法权利提供了保证。缔约国称，根据《宪法》第 12 条，享有人权和自由不得导致侵犯他人的权利和自由或违反宪法秩序和公共道德。根据《宪法》第 39 条，只有在为保护宪法秩序、公共秩序、人权和自由以及人民的健康和道德所必需时，才能依法对人权和自由予以限制。这些条款与《公约》第十九条规定的可允许的限制相一致。根据《大众媒体法》第 15(1)条，定期出版物的每一期都必须包括有关出版频率和发行的信息。根据第 25(2)条，所有人、发行商和主编对任何违反该法的行为负有责任。第 13(4)条规定，不及时纠正导致媒体出版物暂停出版的原因，可作为责令其终止活动的理由。《行政违法法》规定了大众媒体违反报头信息相关规定的责任。

6.3 缔约国称，2013 年 4 月 23 日第 1 期“真理报”的报头没有注明出版频率，违反了《大众媒体法》第 15(1)(5)条，因此根据阿拉木图地区间特别行政法院 2013 年 4 月 24 日的判决，该报的所有人和主编应承担行政责任。2013 年 6 月 11 日至 7 月 30 日期间，该报出版了 6 期(第 6 期至第 12 期)，发行量分别为 6,000 份和 7,000 份，而报头上的信息显示发行量为 8,000 份。根据第一提交人的解释，由于缺乏财政资源，减少了发行量，但对报头上的信息未作修改，以免损害报纸的形象。由于第二次违反《大众媒体法》中关于提供报头信息的规定，2013 年 8 月 7 日，根据《行政违法法》第 350(2)条，她被判违法，该报的出版被暂停至 2013 年 11 月 22 日。缔约国反对提交人关于检查该报没有正当理由的说法。缔约国指出，根据《大众媒体法》第 16(1)条，定期出版物的所有人必须在各期出版的当天向主管当局免费发送。当局在定期监测中发现了上述违规行为。“真理报”第 17 期于 2013 年 11 月 20 日，即暂停期限结束前两天分发，违反了《行政违法法》

第 623(5)条，该条款规定了计算暂停期限的方式。此外，没有明确标明该报的认证编号(数字和日期有印刷错误)，违反了《大众媒体法》第 15(1)(4)条。根据该法第 25(2)条，违反大众传媒方面法律的责任在于公共机构和其他组织的负责人、所有人、发行商和主编，这就是为什么法院不接受提交人关于印刷厂应对技术性印刷错误承担责任这一说法的原因。因此，2013 年 12 月 5 日，地区间特别行政法院根据《行政违法法》第 342(1)条和第 350(2)条认定第一提交人违法，对她处以 50 个月计算指数的罚款，责令没收有关一期的报纸，并暂停该报发行三个月。缔约国强调，第一提交人及其律师出席了 2013 年 12 月 28 日的上诉庭审。由于该报两次被暂停(2013 年 8 月 22 日和 2013 年 12 月 28 日)，根据《大众媒体法》第 13(5)(4)条——其中规定如不纠正媒体出版物被暂停的原因，可能会导致下令终止其活动——阿拉木图 Bostandyq 区法院 2014 年 2 月 24 日的一项判决停止了该报的出版。缔约国的结论是，第一提交人负有行政责任，是因为违反了印刷媒体“并不复杂的”制作程序，而不是由于报纸上所发布信息的实质内容。因此，缔约国认为，提交人关于缔约国未能确保她们表达自由权的指称没有根据。

6.4 缔约国请委员会依据《任择议定书》第二、第三和第五条，认定来文不可受理且没有根据。

提交人对缔约国关于可否受理的补充意见和关于实质问题的意见的评论

7.1 2016 年 12 月 27 日，提交人指出，处以行政罚款、没收印数以及暂停和关闭该报构成对她们表达自由权的严重限制，与《公约》第十九条和《宪法》第 39 条允许的限制不符。提交人强调，《宪法》禁止基于政治理由限制公民的权利和自由。

7.2 提交人声称，尽管法律规定了处罚，但对她们表达自由的限制与所称违法行为不相称。处罚是不可预见的，因为相关立法规定不够明确，检察和司法当局对其作出的解释可能会致即使是偶发性的轻微违反报头信息相关规定并立即得到纠正的行为，也会使该报被暂停和关闭。提交人认为，相称性原则不仅与法律就可允许的限制作出规定的方式有关，而且与行政和司法当局适用法律的方式有关。在行政和司法程序期间，除了关于报纸报头的程序性要求外，当局对限制她们权利的做法没有提出任何其他依据。提交人得出结论认为，该报遭到“迫害”、对其所有人和主编处以罚款、没收两期“真理报”、将其暂停半年并关闭的唯一原因是，报头没有注明出版频率并将发行量夸大了 1,000-2,000 份，以及印刷厂犯了一个技术性错误，导致报头不清，而这在报纸发行前已予纠正。行政机关和法院都没有考虑采取任何限制性较小的措施，如国家法律中规定的警告。相反，它们的行动是为了阻止该报的发行并将其关闭。考虑到“真理报”发表了批评当局的文章这一事实，这些行动显然是出于政治动机。

7.3 缔约国称向检察长办公室提交的请愿书是一种有效的国内补救办法，对此，提交人指出，根据事实发生时生效的法律，上诉法院是行政违法相关案件的最高司法审判机构。提交人向阿拉木图检察官办公室和检察长办公室提交了请愿书，但她们的请愿书以抗诉是检察官的酌处权为由被驳回；因此，它不能被视为有效的补救办法。此外，提交人指出，检察官办公室本身是该报关闭案件的请求方，

因此，由于其明显的偏袒性，向它提出申诉是没有用的。提交人还称，根据《民事诉讼法》第 404 至第 409 条规定的新情况更改法院判决也不是一种有效的补救办法，因为她们的案件中并没有《民事诉讼法》第 404 条所指的新情况，因此她们不能使用这一补救办法。鉴于上述原因，提交人不接受缔约国关于根据《任择议定书》第二、第三和第五条来文不可受理的说法。

7.4 提交人再次请委员会认定，缔约国违反了确保她们在以出版物形式传播信息和思想的权利方面表达自由权的义务，以及确保她们公正审判权的义务，特别是有充分时间准备辩护、出席对自己案件的庭审、讯问或由他人代为讯问对方证人，以及使己方证人出席和接受讯问的权利。提交人再次就其案件中所必要的补救办法提出请求。

缔约国的进一步意见

8.1 缔约国在 2017 年 3 月 7 日的意见中指出，来文没有提供详尽的论据说明为什么对第一提交人的法律处罚直接侵犯了第二提交人的权利。

8.2 缔约国重申其对来文的立场，即提交人的最新评论中没有实质性的新论点。缔约国回顾指出，第一提交人违反了《大众媒体法》的规定，因为她有义务提供有关报纸发行量和出版频率的真实信息。因此，根据国家法律，法院命令该报暂停三个月。然而，第一提交人无视法院命令，发行了新一期报纸，并再次违反了关于报头信息的法律规定。根据《大众媒体法》，未能纠正暂停出版的原因可作为下令终止其活动的依据，这就是为什么《真理报》被法院下令关闭的原因。缔约国称，提交人没有提供证据支持她们关于该报关闭的政治原因或其表达自由受到实质性限制的说法。该报关闭的原因是违反了无例外地适用于所有大众媒体的法律规定。

8.3 缔约国称，提交人关于处罚过于严厉的说法是没有根据的，因为第一提交人首次违反与报头有关的规定时，被处以罚款。在第二和第三次违规后，该报被暂停三个月。行政罚款和法院下令暂停该报是具有警告性质的处罚，但第一提交人对此置之不理。因此，法院严格按照《行政违法法》的规定，作出了关闭该媒体的决定。

提交人对缔约国进一步意见的评论

9. 在 2017 年 5 月 22 日提交的材料中，提交人答复了缔约国关于该报在三个月的暂停期限结束之前开始发行的说法，并重申，印刷厂已认识到其在印制报头不清的报纸方面的错误。阿拉木图市长办公室只能是直接从印刷厂得到的那期有缺陷的报纸。正如提交人在提交阿拉木图检察官的请愿书中所指出的那样，编辑直到 11 月 22 日才收到这期报纸，而且不是在暂停期结束之前发行的。在发行之时，报头上的所有缺陷都已得到纠正。在上诉庭审中，该报代表提供了证据，证明 11 月 22 日之前没有发行，而报头不清是由印刷厂负有责任的印刷缺陷造成的，印刷厂已及时纠正了这一缺陷。最后一期印刷于 11 月 21 日，报头清楚无误。上诉法院无视主编的说法，维持了一审法院的判决。因此，提交人认为对她们表达自由的限制是不必要的，也是不相称的。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 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，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

10.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)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审查之中。

10.3 委员会注意到第二提交人称，对“真理报”的行政诉讼和司法诉讼旨在限制她的表达自由，因为她是该报事实上的经理、主编和所有人。委员会注意到，第二提交人自称是一位知名记者和人权活动人士，曾多次因其活动而受到行政处罚。委员会还注意到，提交人声称，“真理报”是以第一提交人的名义注册的，因为该出版物和其他出版物以第二提交人的名义注册时遭到拒绝。委员会注意到，提交人声称，第二提交人积极参与了对第一提交人和“真理报”提起的行政诉讼和司法诉讼，这一说法得到了卷宗中现有资料的支持。¹⁴ 委员会注意到，缔约国没有对这些指称中的任何一项提出异议，只是笼统地称，来文没有提供详尽的论据，说明为什么对第一提交人的法律处罚直接侵犯了第二提交人的权利。有鉴于此，委员会认为，第二提交人充分证实了她的说法，即她根据《公约》第十九条享有的个人权利受到缔约国行动的影响。因此，委员会认为，《任择议定书》第一条的规定并不对受理来文构成障碍，因为两位提交人都证明了她们的受害人地位。

10.4 委员会注意到缔约国称国内补救办法尚未用尽，因为仍有可能向最高法院提出抗诉，并有可能因新情况而更改司法判决。委员会回顾其判例，即向检察院提交的要求对已生效的法院判决进行复核并需取决于检察官酌处权的申请构成特殊补救办法，缔约国必须证明在相关案件情况中可以合理预期此类要求会提供有效补救。¹⁵ 委员会注意到，第一提交人向阿拉木图检察官办公室和检察长办公室提出请愿书，要求对与她的行政责任有关的所有司法行为进行监督复审，但都被驳回。委员会还注意到，第一提交人还向检察长办公室提交了对导致该报关闭的民事案件判决进行监督复审的请求，但该请求也被驳回。委员会认为，缔约国未证明在提交人的案件当中，再向检察长提出进一步的监督复审理求会是有效的补救办法。委员会同意提交人的立场，即按《民事诉讼法》第 404 至第 409 条的规定，由于新的情况而更改法院的最终判决，不能被视为在本案中必须用尽的有效的国内补救办法，因为在司法行为成为最终判决之后，没有出现新的情况。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会审查本来文。

¹⁴ 见阿拉木图内部政策司 2013 年 11 月 20 日第 33 号和第 34 号报告，其中涉及对第一提交人的行政诉讼，但也载有第二提交人的书面解释。

¹⁵ Suleymenova 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2416/2014)，第 8.3 段；Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2311/2013)，第 7.3 段；Insenova 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/126/D/2542/2015；CCPR/C/126/D/2543/2015)，第 8.3 段。

10.5 关于第一提交人根据《公约》第十四条第(3)款提出的申诉，委员会回顾，第十四条第三款下“被控刑事罪”的概念具有自主含义，独立于缔约国国家法律制度所采用的分类。¹⁶ 委员会提到其第 32 号一般性意见(2007 年)第 15 段，其中指出，在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利可延伸到刑事性质的行为，对于这些行为的处罚，无论在国内法中对其如何定性，都必须因其目的、性质或严重性而被视为刑事处罚。¹⁷ 委员会注意到提交人的指称，即对第一提交人的处罚旨在通过惩罚压制对她指控的违法行为，并对其他人起到威慑作用，其目标类似于刑法的总体目标。委员会还注意到对第一提交人处罚的严厉性，包括大大超过国家刑法规定的最低罚款额的罚款。委员会认为，提交人根据《公约》第十四条第三款提出的一些指称涉及第十四条第一款下的问题。

10.6 委员会注意到第一提交人根据《公约》第十四条第三款(丑)项和(辰)项提出的申诉，即缔约国侵犯了她有足够的时间和便利准备辩护和与她自己选择的律师进行沟通的权利，以及她亲自讯问或由他人代为讯问对方证人的权利，以及使己方证人在与对方证人相同的条件下出庭和接受讯问的权利。但委员会认为，就可否受理而言，提交人没有充分证实这些申诉，而且似乎未向国内法院提出其中的任何申诉。因此，根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，这些申诉不可受理。

10.7 然而，委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了她们关于违反《公约》第十四条第一款的申诉，因为据称缔约国没有传唤第一提交人出席与对她行政违法行为的审判有关的庭审，此外还证实了她们关于违反《公约》第十四条第一款和第十九条的申诉。因此，委员会宣布来文的这一部分可以受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

11.1 委员会注意到，提交人声称，对第一提交人处以行政罚款、没收印刷的“真理报”、通过法院命令暂停发行该报并将其关闭，构成对她们以出版物形式传播信息和思想的权利的限制，这与《公约》第十九条第三款不符。委员会注意到，提交人声称，由于《大众媒体法》的措辞含糊和过于宽泛，这一限制就《公约》而言不能被视为经法律规定，它不是为了实现《公约》第十九条第三款规定的任何合法目的，而且与第一提交人被指控的违法行为不相称。委员会注意到缔约国称，处罚是根据国家法律实施的，并不过分严厉，而且其《宪法》中关于可允许的人权限制的规定符合《公约》第十九条第三款。因此，委员会必须确定，根据《公约》第十九条第三款，对第一提交人和“真理报”的处罚——构成对提交人表达自由权的限制——是否合理。

11.2 委员会提及第 34 号一般性意见(2011 年)，其中指出，意见自由和表达自由是人的全面发展不可或缺的条件。这些自由在任何社会都是必要的，是每一个自由和民主社会的基石。¹⁸ 根据《公约》第十九条第三款，可对表达自由权施加某些限制，但以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人的权利

¹⁶ Osiyuk 诉白俄罗斯，第 7.3 段。

¹⁷ Rybchenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/124/D/2266/2013)，第 8.10 段；V.P. 诉白俄罗斯(CCPR/C/122/D/2166/2012)，第 7.5 段；Osiyuk 诉白俄罗斯，第 7.3 段。

¹⁸ 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 2 段。

或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。对表达自由的所有限制均须“经法律规定”；只能出于第十九条第三款(子)项和(丑)项所列任一理由；且必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准。相称性原则不仅必须在规定限制的法律中得到尊重，在行政和司法当局适用法律时也必须得到尊重。¹⁹ 如果缔约国援用一项合理理由限制表达自由，则其必须以具体和单独的方式表明对致其限制表达自由的第十九条第三款所列任何理由构成的威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是通过在表达和威胁之间建立直接和紧密的关联。²⁰

11.3 委员会回顾指出，在任何社会中，自由、不受审查和阻碍的新闻或其他媒体对于确保意见和表达自由以及享有《公约》规定的其他权利均必不可少，是民主社会的基石之一。²¹ 公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。这意味着新闻及其他媒体是自由的，可不受审查或限制地就公共问题发表评论，并可影响舆论。公众还享有相应的获得媒体产出的权利。²² 缔约国应确保规范大众传媒的立法和行政框架符合《公约》第十九条第三款的规定。除适用第十九条第三款之规定的具体情况外，不允许发行报纸和其他印刷媒体是违反第十九条的，而这些情况决不包括禁止特定出版物，除非其中不可分割的具体内容可依据第十九条第三款合理地加以禁止。²³ 单纯因批评政府或政府支持的政治社会制度而处罚媒体机构、出版商或新闻记者决不能视为对表达自由的必要限制。²⁴

11.4 委员会注意到，缔约国笼统地声称，其《宪法》授权的对表达自由的限制与《公约》第十九条第三款的措辞相一致，对第一提交人的处罚是由国家法律规定的，但缔约国没有就作为限制提交人表达自由依据的法律条款是否符合《公约》第十九条第三款规定的必要性和相称性标准提出任何论点。²⁵ 缔约国也没有解释行政和司法当局在本案中是如何考虑这些标准的。因此，委员会认为，缔约国未能证明对第一提交人和“真理报”实施的、最终导致该报被关闭和被吊销执照的多项和严厉处罚是必要的，与《公约》第十九条第三款规定的合法目的相称，特别是考虑到使第一提交人最终受到处罚的违法行为是技术性的，有时是微不足道的。委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第十九条享有的权利遭到了侵犯。

11.5 委员会注意到第一提交人声称，她根据《公约》第十四条出庭受审的权利受到侵犯，因为阿拉木图市法院上诉合议庭 2013 年 8 月 22 日庭审和阿拉木图地区特别行政法院 2013 年 12 月 5 日庭审的传票寄到了错误的地址。委员会注意到第一提交人声称，没有把传票寄到她的住址、她注册为私营企业家的地址、“真理报”的地址或她律师的地址。委员会还注意到第一提交人称，法院登记处

¹⁹ 同上，第 34 段。

²⁰ 同上，第 35-36 段。

²¹ 同上，第 13 段。

²² 同上，第 13 和第 20 段。

²³ 同上，第 39 段。

²⁴ 同上，第 42 段。

²⁵ Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦，第 8.4 段。

一定知道她的实际地址，因为法院在其他未决诉讼中使用过她的实际地址。委员会注意到，缔约国没有反对这些说法，只是说第一提交人和她的律师出席了 2013 年 12 月 28 日的上诉庭审。委员会认为，在缔约国未予解释的情况下，必须对提交人的指称给予应有的重视。委员会回顾，尽管不能将第十四条所载的正当程序要求解释为决不能在缺席的情况下进行诉讼，而无论被告缺席的原因是什么，但只有采取必要措施及时传唤被告并事先通知其审判日期和地点，请其出庭，这类审判才符合第十四条第三款(卯)项的规定。²⁶ 委员会认为，第十四条第一款对任何审判都规定了同样的要求，无论其是否可被视为刑事审判。委员会认为，在本案中，缔约国未能证明它已采取必要措施告知第一提交人她有权亲自参加诉讼。在这些情况下，委员会认为，提交人提供的事实表明第一提交人根据《公约》第十四条第一款享有的权利受到了侵犯。

12. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示就第一提交人而言，缔约国违反了《公约》第十四条第一款，就两位提交人而言，违反了第十九条。

13. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务：(a) 向提交人提供适当的赔偿，包括偿还她们所承担的任何法律费用和行政罚款；(b) 复核关于终止该报活动和撤销其注册的决定。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。

14. 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。

²⁶ 第 32 号一般性意见(2007 年)，第 36 段；见 *Osiyuk 诉白俄罗斯*，第 8.2 段。