



## 人权理事会

## 第十四届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

## 增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉鲁 先生的报告\*

### 摘要

本报告是增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉鲁先生根据人权理事会第 7/36 号决议提交的。这是目前的任务负责人(任期始于 2008 年 8 月 1 日)提交的第二次年度报告。

本报告第一章为导言，第二章简要介绍了特别报告员在 2009 年 3 月至 2010 年 3 月期间开展的主要活动、发布的函件和新闻稿以及参与会议和讨论会的情况。第三章进一步阐述了四个主题：(a) 对见解和言论自由的一般考虑；(b) 需要特别关注的群体的言论自由和言论自由在打击歧视方面的作用；(c) 容许的对言论自由的制约和限制；以及 (d) 保护新闻记者和新闻出版自由。第四章介绍了特别报告员关于这些主题的结论和一般性建议。

本报告增编一载有特别报告员 2009 年 1 月 1 日至 2010 年 3 月 19 日期间所发函件的摘要以及 2009 年 5 月 16 日至 2010 年 5 月 14 日从各国政府收到的答复。增编二载有四个负责言论自由方面任务的特别报告员于 2010 年 2 月发布的联合声明。

\* 迟交。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 特别报告员的活动.....	4-23	3
A. 函件.....	4	3
B. 参与会议和讨论会的情况.....	5-19	3
C. 国别访问.....	20-23	5
三. 主要专题.....	24-103	5
A. 对见解和言论自由权的一般性考虑.....	24-39	5
B. 需要特别关注的群体的言论自由和言论自由在打击歧视中的作用.....	40-71	7
C. 容许的对言论自由的制约和限制.....	72-87	12
D. 保护新闻记者和新闻出版自由.....	88-103	15
四. 结论和建议.....	104-133	17
A. 结论.....	104-118	17
B. 建议.....	119-133	18

## 一. 引言

1. 本报告是增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉鲁先生根据人权理事会第 7/36 号决议提交的。本报告增编(A/HRC/14/23/Add.1)载有特别报告员在 2009 年 1 月 1 日至 2010 年 3 月 19 日所发函件的摘要以及 2009 年 5 月 16 日至 2010 年 5 月 14 日从各国政府收到的答复。
2. 自 2008 年 8 月 1 日上任之后,特别报告员本着透明、公开和积极对话的精神,与各利益攸关方开展合作。特别报告员重申,他致力于与所有利益攸关方进行建设性接触,以进一步在全球范围内增进和保护见解和言论自由权。
3. 特别报告员在他向人权理事会提交的第一份报告(A/HRC/11/4)中探讨了两个优先事项:在赤贫的情况下获得信息的权利,以及保护冲突区的新闻记者和媒体专业人员。在本报告中,特别报告员将审查需要特别关注的群体(妇女、儿童、赤贫者、少数民族和土著人民)的见解和言论自由权,以及言论自由在打击歧视方面的作用;国际人权法中容许和不容许的对见解和言论自由权的限制;以及保护新闻记者和新闻出版自由。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 函件

4. 2009 年 1 月 1 日至 2010 年 3 月 19 日,特别报告员发出 304 份函件,其中 284 份与其他的特别程序任务负责人共同签署。这些函件的地域分配如下:32%发往亚洲及太平洋;22%发往拉丁美洲和加勒比;19%发往非洲;14%发往欧洲、北美和中亚;12%发往中东和北非。

### B. 参与会议和讨论会的情况

5. 特别报告员参与了许多与政府当局和民间社会组织的会议,审议与见解和言论自由权有关的问题。他还参与讨论与行使见解和言论自由权有关的主题的国际学术讨论会和全球论坛。
6. 4 月 20 日至 24 日,特别报告员参加了在日内瓦举行的德班审查会议。他还与当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员参加了一次关于言论自由和煽动种族或宗教仇恨

的会边活动。在这次由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)组织的活动中，通过了一份关于言论自由和煽动种族和宗教仇恨的联合声明。<sup>1</sup>

7. 4月26日至29日，特别报告员参加了半岛电视台媒体培训和发展中心与日内瓦人权研究所合作在多哈主办的一次讨论会，主题为媒体在增进和保护人权方面的作用。

8. 在纪念大会宣布的世界新闻自由日之际，5月1日至3日，特别报告员参加了由联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和多哈媒体自由中心主办的一次讨论会。这次题为“媒体的潜力：对话、互相理解与和解”的讨论会同时也作为2009年教科文组织/吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖的颁奖场合。

9. 6月1日至6日，他参加了由挪威外交部主办的言论自由全球论坛。

10. 6月29日至7月3日，特别报告员参加了在日内瓦举行的人权理事会特别报告员、代表、独立专家和工作组主席第十六次年度会议。

11. 7月，应民间社会咨询委员会的邀请，特别报告员前往阿根廷，参加了各种会议，并支持通过《视听通信服务法》，该法最终获批准通过。

12. 9月1日和2日，他参加了人权工作队在布鲁塞尔举行的会议，会议重点是因特网上的言论自由。

13. 9月10日，他参加了在墨西哥举办的关于管理广播电台频率分配作为广播多样性保证的标准的讲习班。他还参加了由联邦获取公共信息研究所于2009年10月27日至29日举行的第六个年度透明周，以及在墨西哥人权事务高级专员办事处的支持下于2009年10月28日在意大利文化研究所举行的关于言论自由的对话。

14. 10月13日至15日，特别报告员参加了在首尔举行的题为“网络空间见解和言论自由：东亚的现状和挑战”的会议。这次会议的主办方为亚洲人权与发展论坛、韩国国际人权网络和韩国大学全球法律诊所。

15. 11月9日至10日，特别报告员参加了由拉丁美洲教育广播协会在基多举办的讨论会。

16. 11月12日至13日，特别报告员参加了由拉美议会在布宜诺斯艾利斯举办的政治和市政事务一体化常设委员会会议。

17. 11月15日至18日，他参加了在埃及沙姆沙伊赫举行的第四次互联网治理论坛年度会议，期间他参加了一个关于信息获取和多样性的讨论。

---

<sup>1</sup> 该宣言的英文文本见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/docs/SRJointstatement22April09New.pdf>。

18. 12月2日至5日，第二届联合国拉丁美洲和加勒比地区青年人人权区域会议在墨西哥城举行。特别报告员在会上就言论自由和沟通技巧问题进行了发言。这次会议由联合国人权高专办信息中心、联合国儿童基金会(儿童基金会)、教科文组织和联合国人口基金主办。

19. 12月8日至9日，他参加了在哥伦比亚特区华盛顿举行的题为“加强增进和保护人权的区域和国际机制之间的合作”的区域协商。这次活动由人权高专办与其他组织协调主办。

### C. 国别访问

20. 特别报告员注意到，国别访问将仍然是他任务活动的中心。前特别报告员的访问，以及申请各国政府同意对其进行正式国别访问，还有对关于言论和见解自由的来文的分析所产生的趋势，构成了申请各国政府发送国别访问邀请函基础。特别报告员已经向一些国家发送了访问要求，同时考虑到实现地域平衡的重要性。特别报告员希望，访问要求能够得到相关政府的批准。

#### 1. 即将开展的访问

21. 2010年，特别报告员收到了以下政府的邀请：大韩民国(访问定于5月6日至14日)；墨西哥(访问定于8月10日至21日，与美洲人权委员会言论自由问题特别报告员 Catalina Botero 女士一道)；以及以色列(访问定于9月)。

22. 特别报告员还要感谢意大利政府邀请他访问该国。访问日期尚未商定。

#### 2. 有待答复的要求

23. 截至2010年3月，特别报告员的下列要求有待答复：伊朗伊斯兰共和国(2010年2月提出要求)、斯里兰卡(2009年6月提出要求)、突尼斯(2009年提出要求)，以及委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2003年和2009年提出要求)。

## 三. 主要专题

### A. 对见解和言论自由权的一般性考虑

24. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定，见解和言论自由权由三个不同要素组成：(a) 有权持有主张而不受干涉；(b) 有权寻求并接受信息和获取信息的权利；以及 (c) 有权传播各种信息和观念，而不论国界，也不论口头、书面或印刷，以艺术形式，或通过自己选择的任何其他媒介。

25. 和所有权利一样，见解和言论自由权委以政府以法律义务：(a) 尊重这一权利，或者不干涉这一权利的享有；(b) 保护这种权利，或适当努力，以防止、惩治、调查或赔偿由私人或实体造成的损害；以及 (c) 实施这一权利，或者采取积极主动地措施，允许该项权利的实现。

26. 正如人权理事会第 12/16 号决议规定的,“行使见解和言论自由权是民主社会不可或缺的基础之一,它在民主环境下得以实施,因为,除其他外,民主环境保障对这种权利进行保护,这是充分和有效地参与自由和民主社会所必不可少的,也有利于有效民主制度的发展和增强”(序言部分第二段)。

27. 见解和言论自由权对发展和加强民主制度的重要意义在于以下事实,即这项权利与结社、集会、思想、良心和宗教自由和参与公共事务密切相关。与其他任何权利相比,它更多地象征所有人权的不可分割和相互依存。因此,切实享有这一权利是保护其他人权和基本自由方面的一个重要指标。

28. 因此,见解和言论自由权也应被理解为增进和保护其他人权的基本工具。它还是打击有罪不罚和腐败的一个重要工具。

29. 此外,尽管在最广泛的意义上而言,享有见解和言论自由是一项个人权利,但它也是一项集体权利。它赋予社会团体以寻求和接收不同来源不同类型信息,以及表达其集体意见的能力。这一自由延伸到各种类型的大规模示威,包括公开表达精神或宗教信仰或文化价值观。它还是不同民族的权利,通过对这一权利的有效行使,这些民族可能发展、进一步认识并传播其文化、语言、传统和价值观。

## 1. 获取信息权

30. 正如《公民权利和政治权利国际公约》第十九条所规定的,人人有权寻求信息(而不仅仅是被动地接收信息);行使这项权利可能需要受到第十九条第 3 款规定的限制。

31. 人权事务委员会强调,公民有权被告知公职人员的活动以及获取能够使其参与政治事务的信息。在民主社会,获取公共信息的权利是确保透明度的基础。为了使民主程序有效,人们必须能够获得与所有国家活动有关的公共信息。这使他们能够做出决定;行使其选举被选举的政治权利;质疑或影响公共政策;监督公共开支的质量;以及促进问责制。所有这一切反过来使得人们得以确立管制,以防止权力滥用。

32. 各国政府应采取必要的立法和行政措施,改善所有人获得公共信息的机会。任何信息获取政策都必须具备一些具体的立法和程序特征,其中包括:遵守最高披露原则、会议和重要文件公共性推定、可获得信息种类的广义定义、合理费用和事件限制、对拒绝披露信息进行独立审查,以及对不遵守的制裁。<sup>2</sup>

33. 如果没有促进获取信息权利的机制,那么社会成员无法掌握相关信息,也无法参与,决策过程也不会民主。因此,特别报告员促请各国政府通过立法,确保

<sup>2</sup> 《2003 年美洲国家组织言论自由问题特别报告员年度报告》,第四章,第 32 段。

获取公共信息，并为此目的制定特定机制。他因此欢迎墨西哥合众国倡议成立一个独立的国家机构联邦公共信息获取研究所。

34. 获取公共信息的一个重要方面是获得历史资料和档案，以及关于当前可能揭示侵犯人权的程序方面的信息。获取这种信息使受害者能够行使其了解真相权，同时铭记，真相是通往司法权的第一步，之后是获得赔偿的权利，这些是受害者的基本权利。受害者不仅有权确立真相：为什么、如何和谁侵犯了自己的人权；如果愿意的话，他们还有权将真相公开。当他们希望纪念那些生命权遭侵犯的人时尤其可以这么做。

## 2. 获得通信手段权

35. 各种大众媒体都可以发挥社会作用。电磁波频属公益物，因此，政府应保证能够获得它，并应使用它，授权其公平和公正地用于社会各个部门。建议由一个独立的国家(公共)机构来负责管理广播频率的分配。

36. 近年来，大众媒体在全世界范围内被视为一种商业，这为媒体逐渐聚集成为大型私营或公共企业联盟奠定了基础。这与多元化和多样性原则背道而驰，而后者才是真正言论自由的基础。这还会导致政治权力的集中，对民主模式构成威胁。

37. 获得通信手段(特别是电子通信手段)现在被视为实现发展的必须，因此，也应当被视为一项经济和社会权利。各国政府应当负责促进并资助获得电子媒体，以确保公平享受这项权利，消除贫困和实现其发展目标。

38. 因此，特别报告员认为，为了实现千年发展目标，必须保障获得电子通信手段和见解和言论自由。因此，必须按照《千年宣言》所载的建议，必须缩小发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟技术进步差距(大会第 55/2 号决议第 20 段)。特别是，目标 8 具体目标 5 指出：“与私营部门合作，普及新技术、特别是信息和通信的利益”。<sup>3</sup>

39. 特别报告员在其 2011 年报告中将主要侧重于获得电子通信和网上言论自由问题。

## B. 需要特别关注的群体的言论自由和言论自由在打击歧视中的作用

40. 特别报告员认为，各国政府应排除阻碍见解和言论自由权的充分行使和阻碍发展和决策的一切障碍。

<sup>3</sup> 案文见 <http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>。

41. 在这种情况下，当被用来保护需要特别关注的群体或少数民族，比如妇女、儿童、赤贫者、少数民族、土著人民和移徙者时，言论自由权就获得了更多的价值。

## 1. 妇女和儿童以及其行使见解和言论自由权的情况

### (a) 妇女

42. 根据特别报告员将妇女的人权和两性平等观点纳入其所有活动的主流这一任务，本报告重申，言论自由和妇女人权之间存在无可争辩的联系，妇女人权包括表达自己意见的权利，获得自己的通信手段，以及在现有媒体工作。在这方面，应将下列注意事项考虑在内。

43. 人权事务委员会关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(《公约》第 3 条)指出，世界各地妇女不平等的原因包括传统、历史、文化甚至宗教因素。这种情况也影响到享受和尊重《公约》所载的所有权利，包括见解和言论自由，以及获取信息以做出知情决定的权利。

44. 每个人都有权获取形成见解或做出决定所需的信息。然而，妇女有时被剥夺对这一权利的充分享受，在极端情况下，这会导致妇女无法获得所需的信息或教育。在国家未能促进和确保获得信息和教育、获得表达见解的手段，以及保健和反暴力方案的情况下，妇女被剥夺权利会对妇女自由地做出知情决定的能力产生负面影响。因此，特别报告员认为，政府应当在其公共政策中优先考虑妇女的教育和获取信息的问题。

45. 消除对妇女歧视委员会第 19 号一般性建议(第 11 段)指出，暴力的基本后果是使继续维持妇女的从属地位，较低的政治参与水平和较低的教育和技能水平以及较少的工作机会，从而导致其面临其他风险，比如色情传播和其他形式的商业剥削。

46. 同样，消除对妇女歧视委员会在其第 23 号一般性建议(第 20(a)段)中指出，妇女行使选举权和被选举权的障碍之一(除了文盲和缺乏对政治制度的知识和了解)是，她们获得有关候选人、政党党纲宣言和选举程序的信息的机会比男人更受限制。在这方面，特别报告员强调，民事登记制度中存在缺点，必须予以纠正。

47. 因此，在此不妨回顾 1995 年的《北京行动纲要》，该纲要对持续存在的负面和有辱人格的妇女形象及其获得信息技术机会不平等问题表示特别关注。因此，各国政府应通过提高妇女的技能、知识、改善获取信息技术的机会和增加其在发展新技术中的作用来赋予妇女权力。特别报告员认为，言论自由权的行使必然意味着，妇女在公共事务和对可能直接影响其发展的问题的决策过程的参与会有所增加。

48. 尽管存在其他的有效手段，但电子通信媒体现在广泛可用，使妇女能够方便迅捷地传播信息，并使其能够建立联系和网络，更加有效地组织、动员和了解讯息。

49. 现在，举报家庭暴力、暴力侵害妇女和虐待儿童的可能性对打击有罪不罚现象具有直接影响。沉默也是一种有罪不罚的形式，打破沉默的一种方式就是确保妇女的言论自由。

## (b) 儿童

50. 《儿童权利公约》要求各国政府确保儿童能够行使其言论自由权(第 13 条)。特别报告员认为，言论自由是参与的主要渠道，也是融入社会的一个机制；因此，这项权利必然与承认和尊重人类从童年起的尊严存在联系。

51. 人类自身的思想、清楚表达自己想法的能力以及使用其他表达方式的能力(比如艺术和电子和视听通信手段)的演变始于儿童时期。因此，儿童保护方案应当做出特别努力，把重点放在尊重儿童的见解和言论自由上。早期刺激和学习方案应加以提倡，还应充分利用学校教育和鼓励批判性思维、表达能力与和平文化的参与式教育方案。<sup>4</sup>

52. 在维护言论自由权的同时，各国政府有责任保护儿童免受可能损害其尊严和发展的信息。因此，政府应当建立保护机制，并在其国内人权法律中确定其内容、范围和实施方法(见下文关于限制的 C 节)。

53. 尊重儿童的言论自由并认真倾听他们也是打击虐待儿童和家庭暴力并确保这些行为不会逍遥法外的一个重要因素。

## 2. 生活在赤贫中的人：获得通信和言论自由

54. 由于贫穷是一种限制行使所有人权的多层面现象，消除贫穷将有助于实现这些权利，包括见解和言论自由权以及获得新的通信技术的权利。限制这一权利将导致社会排斥，阻碍人类发展。

55. 生活贫困的人很难使自己的呼声得到倾听。他们的境遇使其无法行使言论自由权；贫穷限制了他们获得信息、教育和媒体的机会。文盲在穷人当中尤其突出，因此，各国政府应继续努力消除贫穷。

56. 见解和言论自由和获取通信的自由是能够有助于消除贫穷的工具。通过行使这一权利，穷人社会团体可获得信息、维护自己的权利以及参与有关改善其处境的社会和政治变革的公共辩论。获得通信的机会也是经济和社会发展的基础，因

<sup>4</sup> 《和平文化宣言和行动纲领》，大会第 53/243 号决议。第 1 条规定“和平文化是由一套价值观、态度、传统和行为模式和生活方式构成的，[……]其基础是尊重和增进每个人的言论、见解和信息自由权利”。

为它使社区能够获得他们开展自身活动所需的信息。因此，为了消除贫穷，各国政府应确保一般情况下能够获得通信手段，特别情况下获得电子通信手段。

57. 回顾 2006 年关于媒体、发展和消除贫穷的《科伦坡宣言》，其中第 1 段指出：“人人均应享有言论自由。它要求有效的地方参与，增强个人和群体的能力，以解决贫穷、饥饿、疾病、歧视、脆弱性、社会排斥、环境退化和教育问题”。该宣言还呼吁各国政府“要特别扩大信息和通信技术对穷人和处于社会边缘地位的群体的覆盖。”

58. 在这种情况下，人权与赤贫问题独立专家称：“要实现穷人的有效和有意义的参与，需要尊重、保护并实现一系列广泛的权利，包括言论自由。[.....]在实践中，这要求建立不同级别的特定机制和安排，确保穷人有发言权并在社会生活中发挥积极作用”。<sup>5</sup>

### 3. 少数民族和土著人民

59. 特别报告员强调，行使见解和言论自由权对少数民族和土著人民至关重要，因为见解和言论自由是确保承认这些群体要求的权利的基本工具。

60. 《联合国土著人民权利宣言》第 16 条规定，土著人民有权以自己的语言创建媒体，有权不受歧视地利用一切形式的非土著媒体。因此，特别报告员认为，除了履行其确保见解和言论自由的职责，各国政府还必须履行在公共和私营媒体中促进土著文化多样性的义务。

61. 因此，特别报告员鼓励大众媒体确保其工作人员具有代表性且多样化。他还促请新闻界和大众媒体进行报道，以创建一种尊重文化多样性和多元文化的氛围。

62. 各国政府还应考虑到各种社会群体的种族、文化、宗教和意识形态的多样性。他们还应促进和保护少数民族和土著人民的语言，除其他外，包括维护其在公共和私下场合讲自己的语言和传播其文化传统的权利。在任何情况下都不应通过限制言论自由来压制土著人民对其权利的合法诉求。

63. 按照人权事务委员会关于少数民族权利的第 23 号一般性意见(《公约》第 27 条)，特别报告员忆及，即使个人不是其所居住或恰好所处的国家的公民，“缔约国必须[.....]确保其领土上并受其管辖的所有人都能享受《公约》所保护的權利”(第 5.1 段)。特别报告员还强调，移民和移民社区，不管其法律上的移民地位为何，都完全有权行使言论自由。

64. 特别报告员重申人权事务委员会的一般性意见，并指出，各国政府应确保按照《公约》第 27 条的规定，少数民族行使其见解和言论自由，使他们能够享有自己的文化、信奉并实行自己的宗教，并使用自己的语言。

<sup>5</sup> 独立专家的报告(A/63/274)，第 22 段。

65. 德班审查会议的最后声明大大促进了我们对言论自由在打击歧视和种族主义中的作用，成果文件第 58 段突出强调，“见解和言论自由是民主、多元社会的重要基础之一，并进一步强调了这些权利在世界范围内打击种族主义、种族歧视、仇外心理及相关的不容忍方面可以发挥的作用”。在这方面，特别报告员鼓励各国政府在不同文化之间信息、自由交流思想和知识、对话和容忍的基础上发展和平文化，以促进不同文化间的关系，并打破目前的定型观念和偏见。

#### 4. 基于社区的媒体

66. 见解和言论自由权包括少数民族和受排斥群体给予、接受和传递信息的自由。基于社区的媒体是实现这一点的有效方法，各国政府有责任协助并支持他们这么做，并确保公平利用这种媒体的机会。特别报告员重申了《科伦坡宣言》有关部分第 3 段中对各国政府的呼吁，即“制定国家政策，解决穷人获取和参与信息和通信的问题，包括获得许可证和公平的频谱分配”。

67. 保护社会弱势群体的言论自由权要求各国政府创建一个基于民主原则并寻求使社会各个部门均能利用的通信法律框架。基于社区的媒体应当作为地方社区的工具，并代表其不同的利益。

68. 特别报告员将基于社区的媒体定义为由民间社会、组织或协会运作的非政府、公益广播电台，或者由土著人民运作的为了教育、宣传、文化或公共目标的任何类型的非营利性组织。这些媒体旨在促进某个领土、民族一语言或其他社区不同部门的发展。他们分享其社区利益、挑战和关切，并寻求改善其社区的生活质量，促进所有成员的福祉。他们不能被用作政治宣传工具。

69. 为了使社会各个部门获取信息，并有机会参与国家公共辩论，重要的是要维护多样性和多元化原则，消除垄断和大型媒体联盟。媒体的集中导致政治权利的集中，危害民主和社会各个部门行使其见解和言论自由权的能力。

70. 特别报告员要强调，通过一系列旨在确定并认可应作为社区广播和电视的民主监管框架基础的原则的区域协商，与世界广播电台联合会开展了联合工作。关于这些原则的信息列于附件之中。这些原则是：

- (a) 媒体多样化、内容和观点；
- (b) 重视和推广；
- (c) 定义和特点；
- (d) 目标和目的；
- (e) 技术准入；
- (f) 普及；
- (g) 保留频率；
- (h) 主管当局；

- (i) 许可证和频率分配程序；
- (j) 不歧视条件；
- (k) 评估标准；
- (l) 融资；
- (m) 公共资金；
- (n) 数字共融。

71. 各国政府必须推广旨在促进通信公平的措施并采取良好做法。在这方面，特别报告员欢迎阿根廷颁布《视听资料传播法案》，这是这种做法的一个好例子。

### C. 容许的对言论自由的制约和限制

72. 虽然言论自由对民主和行使其他权利很重要(如 A 节所强调的)，这项权利并不是绝对的。国际法和大多数国家宪法承认，言论自由权的行使附带特殊的责任和义务，并可能在某些特殊情况下被限制。另一方面，《公约》规定，不得对见解和自由权设置例外或限制，如人权事务委员会在第 10 号一般性意见中所述。

73. 根据人权理事会第 7/36 号决议，特别报告员的任务包括报告滥用言论自由权构成种或宗教歧视的情况，并就增进和保护一切形式的见解和言论自由权制订建议。因此，作为对审议这一问题的贡献，特别报告员在本报告中提出了一系列原则，这些原则将帮助确定什么是对见解和言论自由权的制约或限制，什么是对该项权利的“滥用”。

74. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款规定了在评估某种限制是否被容许时应考虑的三个因素：(a) 限制必须由法律规定；(b) 必须是必要的限制；以及 (c) 必须追求本条所规定的合法目标之一，即 (一) 尊重他们的权利或名誉；(二) 维护国家安全或公共秩序 (*ordre public*)；或 (三) 维护公共卫生或道德。此外，《公约》在其第二十条第 2 款中规定“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止”。

75. 特别报告员指出，尽管《公约》有规定，但缔约国却经常任意制约或限制言论自由，有时是通过诉诸刑事立法，以压制异议或批评。面对这种做法，特别报告员要提请注意可能被用来确定某种对言论自由权的制约或限制在现行标准框架内是否合法的一些现有标准。

76. 制约和限制必须由国际人权法框架内的先前法律及由此产生的原则规定。

77. 总的原则是，容许的制约和限制必须是对规则的例外，必须保持在最低限度，以追求《公约》或其他国际人权文书所规定的维护其他人权的合法目的。

78. 本文件中所提出的原则由特别报告员对各种公共来源汇编而成，其中包括关于《公民权利和政治权利国际公约》的各项限制条款和可克减条件的锡拉库扎原

则(E/CN.4/1985/4, 附件)、人权事务委员会通过的一般性意见, 包括第 10 号一般性意见(《公约》第十九条)<sup>6</sup>、第 11 号一般性意见(《公约》第二十条)和第 27 号一般性意见(《公约》第十二条)。虽然第 27 号一般性意见涉及行动自由, 但它包含了人权事务委员会关于对《公约》所规定权利的容许限制的立场。

79. 特别报告员提出用以下原则来确定为容许制约或限制言论自由容所必须满足的条件:

- (a) 限制或制约不得破坏或危害言论自由权的本质;
- (b) 不得颠倒权利和制约/或规则和例外之间的关系;
- (c) 所以限制都必须由缔约国立法机构颁布的已有成文法加以规定;
- (d) 做出限制或制约的法律必须可理解、具体、明确和毫不含糊, 每个人都能理解, 也适用于每个人。这些法律还必须符合国际人权法, 并由缔约国来证明两者的一致性;
- (e) 做出限制或制约的法律必须规定针对该制约或限制的非法适用或滥用的补救措施或机制, 其中必须包括由独立法院或法庭对该限制的有效性进行迅速、全面和高效的司法审查;
- (f) 做出限制或制约的法律不得任意而为或则不合理, 也不得作为政治审查或压制对公职人员或公共政策的批评的手段;
- (g) 对行使一项权利施加的限制必须是“必要的”, 这意味着制约或限制必须:
  - (一) 基于《公约》所承认的限制理由之一;
  - (二) 应对一项为防止侵犯一项受到更大保护的法律权利而必须满足的公共或社会需求;
  - (三) 追求合法目的;
  - (四) 与该目的相称, 但限制程度不得比实现所期望的目的要求的更甚。证明制约或限制合法性和必要性的责任由缔约国承担;
- (h) 缔约国为履行义务, 禁止某些对他人人权构成严重侵犯的言论, 为此做出的某些十分特定的限制是合法的。这些限制包括:
  - (一) 《公约》第二十条规定“任何鼓吹战争的宣传”和“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张, 构成煽动歧视、敌视或强暴者, 应以法律加以禁止”。

<sup>6</sup> 特别报告员指出, 人权事务委员会正在起草关于《公约》第十九条的一般性意见。

(二) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 3 条第 1 款(c)项规定, 缔约国必须确保其《刑法》涵盖“制作、分销、传送、进口、出口、出售、销售或拥有[.....]儿童色情制品”;

(三) 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款规定, 应“宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想, 煽动种族歧视, 对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动此种行为, 以及对种族主义者的活动给予任何协助者, 包括筹供经费在内, 概为犯罪行为, 依法惩处”;

(四) 《防止及惩治灭绝种族罪公约》第三条(c)款规定“直接公然煽动灭绝种族”者应加以惩治;

(i) 必须对既定的限制进行审查, 并对其持续的相关性进行定期分析;

(j) 在关系国家生死存亡并已正式宣布的紧急状态下, 允许缔约国暂停某些权利, 包括言论自由权。然而, 只有当紧急状态是按照《公约》第四条和人权事务委员会第 29 号一般性意见做出时, 这种暂停才是合法的。在任何情况下都不得把限制言论自由和防止对掌权者的批评作为紧急状态的唯一目的;

(k) 任何限制或制约都必须与《公约》和其他国际人权文书中承认的其他权利相一致, 并且符合普遍性、相互依存、平等和不具基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他信仰、国籍或社会出身、财产、出生地或其他地位的歧视;

(l) 所有的限制和制约都应考虑并在特定的相关权利的背景下加以解释。当施加制约或限制的法律的解释或范围存在疑问时, 应当主要考虑对基本人权的保护。

80. 本文所载的原则应理解为具有特殊性质。建议将这些原则作为确保缔约国不要出于政治目的而滥用限制或制约以及这种限制或制约不会导致其他权利受到侵犯的手段。应当全面适用这些原则。

81. 特别报告员还希望强调, 如人权理事会第 12/16 号决议第 5(p)段所规定的, 不容许对言论自由权进行以下几个方面的限制:

(一) 讨论政府的政策和举行政治辩论; 报道人权情况、政府活动和政府中的腐败现象; 从事竞选、和平示威或政治活动, 包括争取和平与民主的政治活动; 表达见解和不同意见、宗教和信仰, 包括属于少数群体的人或弱势群体的人的此类活动;

(二) 信息和思想的自由流动, 包括禁止或关闭出版物或其他媒体, 以及滥用行政措施和新闻检查等;

(三) 获得或使用信息和通信技术, 包括收音机、电视机和因特网。

82. 关于以保护其他权利或他人名誉为由而限制言论自由, 特别报告员重申, 这个理由不能用于保护缔约国及其官员不受舆论或批评。特别报告员认为, 不应

受理对关于公务员或他/她履行职责的诽谤提起的刑事或民事诉讼。此外，所有的侮辱法(*desacato*)均应予以废除。

83. 特别报告员认为，任何将言论自由定罪作为限制或审查这种自由的企图必须予以抵制。因此，他鼓励尽全力使被认为是诽谤的行为合法化，并使民事赔偿诉讼成为赔偿名誉损害指控的唯一形式。然而，对诽谤的民事处罚不应重到阻止言论自由，而应当旨在恢复受损名誉，不对原告予以赔偿，也不对被告进行处罚；特别是，罚金应当与实际造成的损害严格相称，法律应优先于非金钱补救措施，包括，例如，道歉、纠正和澄清。

84. 此外，刑事诽谤法不得被用于保护保护抽象或主观的观念或概念，如国家、民族象征、民族意识、文化、思想流派、宗教、意识形态或政治理论。这与特别报告员坚持的一个观点是一致的，即国际人权法保护的是个人和人民，而不是应受审查、评论或批评的抽象概念或体制。

85. 在此基础上，并忆及增进言论自由国际机制于 2008 年发布的《联合声明》：“对宗教的诽谤”不符合关于诽谤的国际标准，即保护的是个人名誉，而宗教和所有信仰一样，不能被认为拥有自己的名誉”，特别报告员重申，在他看来，将宗教和信仰自由权和见解和言论自由权之间的冲突而抽象地概括成“对宗教的诽谤”问题从概念上讲是不正确的。

86. 特别报告员深感遗憾地注意到，因种族主义和歧视或错误地适用国家安全和反恐主义政策，世界上持续存在对民族、种族、语言和宗教团体的定型观念和偏见。必须承认这一问题，并通过在促进尊重不同文化间关系的不同文化间对话和容忍的基础上发展和平文化予以应对。

87. 德班审查会议成果文件为我们理解见解和言论自由做出了重要贡献。关于努力打击歧视和种族主义的第 58 段“强调见解和言论自由权是民主、多元社会的重要基础之一，并强调这项权利可在世界范围内打击种族主义、种族歧视、仇外心理及相关的不容忍现象方面发挥作用”。

#### D. 保护新闻记者和新闻出版自由

88. 知情权和从各种媒体获取信息权是社会群体发展的一个关键因素。这项权利是民主的基石，并支持由了解国情并有能力和机会提出并促进公共政策和要求透明度的积极公民来建设更为民主的社会。

89. 特别报告员深为关切的是，信息提供者已成为威胁、攻击甚至暗杀的目标。令人遗憾的是，2008 年和 2009 年间，针对与新闻和大众传播有关的谋杀、暗杀、攻击和虐待事件有所增加。

90. 根据非政府组织记者无国界协会，2009年，约有76名新闻记者在工作时被杀害。这一数字较2008年的水平至少增加了26%。<sup>7</sup>

91. 特别报告员呼吁菲律宾、索马里、伊拉克、巴基斯坦、俄罗斯联邦和墨西哥<sup>8</sup>（这些缔约国的新闻记者死亡人数最多，依顺序递减）采取必要措施，以保证对新闻记者的保护。

92. 新闻记者开展工作面临的高风险（他们不断成为威胁和攻击的受害者即为证明）也是令人关切的问题。

93. 一个特别值得关注的问题是这样一个事实，即动机已被证实的很大一部分谋杀都与被害新闻记者参与调查腐败、有组织犯罪和政治犯罪有关。

94. 根据保护新闻工作者委员会，在所有的案件中，肇事者完全逍遥法外不受惩罚的占94%，而对案件哪怕采取了一些司法措施的很少；只有2%的案件经过主管当局的审判并将肇事者和煽动者提起诉讼。尽管绝大多数受害者为新闻记者，其中妇女占11%，这也是一个令人关切的问题。

95. 有关国家坚持认为，暴力侵害新闻记者的原因各种各样，这可能是正确的。然而，特别报告员认为，国家有责任对每一起案件进行彻底调查，并对责任人提起刑事诉讼。不履行这一义务导致有罪不罚文化的出现，而这又使暴力出现持续存在。系统性地容许这些杀害记者或社会传播者的犯罪者逍遥法外可以被解释为是国家的容忍或默许。

96. 此外，绑架新闻记者和其他媒体相关人员持续存在，2009年，约157名新闻记者被迫流亡到其他国家。<sup>9</sup>

97. 特别报告员还必须提请注意，即专业、客观和多元地行使新闻出版自由在冲突区所构成的严重风险，因为冲突方往往将新闻记者看作是另外一个目标。

98. 在这一点上，应当指出，安全理事会第1738(2006)号决议谴责在武装冲突中针对新闻记者、媒体专业人员及相关人员的蓄意攻击，并呼吁所有各方制止这种做法。该决议还敦促所有缔约国遵守国际法规定的有关义务，杜绝有罪不罚现象，并对严重违反国际人道主义法的责任人提起诉讼。

99. 在上述决议中，安全理事会还敦促冲突的所有各方尊重新闻记者、媒体专业人员及有关人员的专业独立性及作为平民的权利。

<sup>7</sup> 记者无国界协会，“战争与有争议的选举：最危险的新闻记者故事”，2009年12月30日，[www.rsf.org/Wars-and-disputed-elections-The.html](http://www.rsf.org/Wars-and-disputed-elections-The.html)。

<sup>8</sup> 保护新闻工作者委员会，“2009年有71名新闻记者被杀害/动机已确定”，[cpj.org/killed/2009/](http://cpj.org/killed/2009/)。

<sup>9</sup> 同上。

100. 特别报告员认为，有必要提醒各缔约国的义务，即按照上述决议规定，确保国家和国际媒体能够了解所有事实并出入所有冲突区，并为媒体成员提供适当保护。

101. 特别报告员关切的是，对以社区为基础的传播者定罪并起诉的倾向出现惊人的增长，以社区为基础的传播者也应当被视为新闻记者和媒体工作人员，因此应受到与所有新闻记者相同的保障，因为一个人的记者地位由其所从事的工作决定，而不是职务名称或需要登记注册。

102. 特别报告员还认为，如果基于社区的媒体违反行政规定，则应当在行政框架内寻找解决办法；不应当适用刑法，也不应对以社区为基础的传播者定罪，因为这严重限制了言论自由。

103. 特别报告员促请各国采取措施防止对新闻记者的暴力行为，并改进对其的保护。为此，起草并执行保护手册、指南和方案将是很好的做法。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

104. 见解和言论自由权应被视为增进和保护其他人权的重要工具和努力打击有罪不罚和腐败的主要工具。

105. 见解和言论自由是一项个人和集体权利，使人们有机会发布、寻找、接受和传递各种多元化信息，使其能够形成自己的推理和见解，并以自己认为合适的方式进行表达。因此，言论自由的行使有两种途径：获取信息权和通过任何媒介进行自我表达的权利。

106. 言论自由是人的一项权利还因为，通过对它的有效行使，人们可以形成、传递并再现他们的文化、语言、传统和价值观。

107. 见解和言论自由应被视作是打击一切形式的歧视的手段。

108. 无法根据多元化和多样性原则获取信息会导致社会信息不畅通，不供人参与，政治决策不民主。

109. 以社区为基础的媒体是确保根据指引见解和言论自由权行使的多元化和多样性原则在社会各界行使见解和言论自由权而不受任何形式的歧视的有效手段。

110. 特别报告员对发达国家和发展中国家之间在电子通信技术方面日益扩大的数字鸿沟和差距表示关切。

111. 电子通信也是一项经济权利，因为它是发展的重要因素。因此，各国应确保社会各个部门(特别是最弱势群体)能够利用电子通信媒体。

112. 妇女充分行使见解和言论自由的权利继续被剥夺，结果，对其他基本权利的行使也受到限制，如发展权、受教育权、健康权、参与权和免遭暴力的生命权。

113. 见解和言论自由是儿童参与的早期形式，成为必然包含承认和尊重人权的融入的机制。因此，儿童的意见应得到尊重和考虑。

114. 见解和自由权是绝对的，不得以任何方式加以限制，而言论自由权不是绝对的，因此，可能受到《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款规定的特殊限制。必须按照国际人权法及由此产生的原则对这种限制和制约进行解释。

115. 在特殊情况下，国际人权法允许对言论自由做出某些限制。通过规定这些限制，国家有效地履行了其义务，即禁止《公约》第二十条所规定的可能对他人的人权造成严重侵犯的某些言论。

116. 特别报告员重申了他的观点，即把宗教或信仰自由权与见解和言论自由权之间的冲突而抽象地概括成“对宗教的诽谤”问题从概念上讲是不正确的。

117. 特别报告员对新闻记者和媒体专业人员继续成为暴力行为的受害者表示关切。

118. 国家有义务保障所有个人的见解和言论自由权，不管通过何种媒介，同事确保他们的人权受到尊重和保护。特别是，国家应保障在国内冲突或战争中从事新闻活动的全体人员充分享受这一权利，因为国内冲突或战中使这些人的处境更为脆弱；为此，所有的社会传播者都被认为是新闻记者。

## B. 建议

### 1. 有关见解和言论自由的一般性考虑

119. 各国应采取必要步骤，保障所有个人和社会部门切实享受见解和言论自由权，而没有任何形式的例外或歧视。

120. 各国应避免将言论自由表现为限制或审查这一自由的手段进行刑事定罪。因此，任何此类措施都应予以废除，除了国际人权法规定的容许的合法限制。

121. 各国应采取必要的立法和行政措施，以方便获取公共信息，为此应制定具体机制。

122. 建议各国建立一个法律框架，承认并规定本报告提出的 14 条原则框架内的以社区为基础的通信，并在以社区为基础的媒体、商业媒体和公共部门或国家媒体之间的频率分配方面取得适当平衡。

123. 建议由独立的国家(公共部门)机构对频率分配进行监督和管理。

124. 建议国家、媒体和金融机构实施《科伦坡宣言》中提出的各项建议，这些建议旨在增进社会边缘部门的言论自由以及获得自己媒体的机会，包括电子媒

体，目的不仅在于增进言论自由和民主，也是为了消除贫困和实现千年发展目标。还建议各国设立一个特别基金，为各个部门获取电子媒体(这需要连接和必要的设备)提供补贴。

125. 建议各国加速通信领域的技术转让，作为缩小发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟和技术差距的手段，从而为实现千年发展目标做出贡献。

126. 建议各国尊重言论自由所包含的多元化和多样性原则，以防止和打击媒体所有权集中在大型公共和私营联盟的手中，因为这与民主模式背道而驰。

## 2. 需要特别关注的群体的言论自由和言论自由在打击歧视方面的作用

127. 各国应增强妇女的能力，提升其理论知识和实践技能，改善其获取信息技术的机会，并促进其参与这些技术的发展，作为促进并增加妇女参与公共事务和对可能对其发展有直接影响的问题的决策。

128. 敦促各国禁止并惩治制作、分销、传送、进口、出口、出售、销售或拥有儿童色情制品，因为这构成对身体和心理的暴力行为，以及煽动暴力侵害儿童，而这也是对儿童尊严的不尊重。

129. 各国应采取必要步骤，支持土著人民和其他少数群体在公共和私营媒体中关于文化多样性的言论。还应促进对话和教育政策，增进对不同文化间交流的理解和尊重。

130. 特别报告员还建议，大众媒体努力使其雇员代表社会各个部门，并敦促新闻界和大众媒体自愿建立并采取有助于实现这一多样性的专业行为守则。

131. 特别报告员借此机会建议，国家在执行反恐和国家安全措施时确保对人权的绝对尊重，适用《公约》第十九条和第二十条以及其他有关规定，以确保这种措施不会对言论自由的行使造成不适当的影响。

## 3. 保护新闻记者和新闻出版自由

132. 建议各国采取一切必要措施，确保国家和国际媒体的代表有机会获得所有事实和出入所有地方，包括国内和国际武装冲突区，同时保障为维护其人身安全和精神完整性所必须的保护，以及根据国际人权法和国际人道主义法充分享受其人权。

133. 关于被杀害、绑架或受到威胁的记者人数惊人增加的问题，谨提请各国注意其调查并起诉那些对谋划和从事这种行为的肇事者的责任，以消除使暴力持续存在的有罪不罚文化。