



人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、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
特别报告员阿姆贝伊·利加博的报告*

* 本文件迟交，是为了要反映最新情况。

内 容 提 要

本报告系增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员阿姆贝伊·利加博根据人权理事会第 5/1 号决议提交的。这是现任任务负责人提交的最后一份年度报告，因为其任期将于 2008 年 8 月届满。本报告综述了特别报告员任内的主要趋势及所处理的问题。其中，着重论述了在落实见解和言论自由权方面出现的最重要的事态发展和挑战。

第一章概述了特别报告员在 2007 年开展的主要活动，其中还分析了这一期间内的函件所表现出来的趋势。第二章总结了特别报告员在整个任期内所处理的主要问题，特别是下列方面的问题：获取信息的权利；媒体专业人员的安全和保护；对见解和言论自由的法律限制；以及言论自由对实现其他人权的影响。第三章载有特别报告员的总的结论和建议。

本报告的增编 1 概述了特别报告员在 2007 年 1 月 1 日至 12 月 4 日这段期间发出的函件以及到 2008 年 1 月 21 日为止所收到的各国政府的答复。增编 2 和增编 3 分别是特别报告员对乌克兰和阿塞拜疆进行国别访问的报告。

特别报告员的主要结论和建议包括：

- 特别报告员促请各国政府深入评估与所有形式的见解和言论自由有关的现行国家法律和司法惯例，只要有必要，就进行改革，以确保与国际人权规范和标准保持一致。特别报告员还建议各国政府优先注重保护和促进媒体的独立性，以确保见解和言论自由领域的持续进步；
- 特别报告员建议各国政府制定法律，明令禁止对传统媒体和互联网媒体单位进行一切形式的内容检查。诽谤、诋毁和侮辱的指控，特别是公众人物和国家当局所作的这种指控，不足以作为进行任何形式的事先检查的理由；
- 特别报告员促请各国政府也对互联网适用保护见解和言论自由的措施，范围特别包括在网站上发帖者和博客，他们也应得到与任何其他类别的媒体程度相等的保护；
- 特别报告员再次呼吁人权理事会更加关注记者的安全和保护问题，尤其是在武装冲突情况下。如先前所建议的，理事会不妨考虑可否授权特别报告员根据各国政府、政府间组织和非政府组织提供的资料和经

验等编写一份报告，研究针对媒体专业人员的暴力行为的原因，并在其中列入一组全面的结论和建议及一项保护记者和其他媒体专业人员准则草案。

特别报告员促请媒体专业人员及一般大众认识到他们所表达的思想可能会触动文化上和宗教上的敏感神经。传播不宽容和歧视性的言论最终会破坏和谐和引发冲突，因而不利于人权的促进。特别报告员还强调，虽然国际文书中对见解和言论自由权有所限制，以防止进行战争宣传和煽动民族、种族或宗教仇恨，但作出这些限制的目的在于保护个人的权利不受直接侵犯，而不是压制批评意见、具争议性的言论或政治上不正确的说法。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	5
一、活 动.....	4 - 20	5
A. 资料、函件和趋势分析.....	4 - 8	5
B. 新闻稿.....	9 - 14	6
C. 参加各类会议和研讨会.....	15 - 17	7
D. 国别访问	18 - 20	8
二、问 题.....	21 - 66	9
A. 落实获取信息的权利	21 - 31	9
B. 记者和媒体专业人员的安全与保护	32 - 38	11
C. 对见解和言论自由的法律限制.....	39 - 53	13
D. 见解和言论自由与实现其他人权.....	54 - 66	16
三、结论和建议.....	67 - 85	19

附 件

关于促进广播媒体多样性的联合声明	23
------------------------	----

导 言

1. 本报告系增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员阿姆贝伊·利加博根据人权理事会第 5/1 号决议提交的。这是现任任务负责人提交的最后一份年度报告，因为其任期将于 2008 年 8 月届满。

2. 第一章概述了特别报告员在 2007 年开展的主要活动，其中还分析了这一期间内的函件所表现出来的趋势。第二章总结了特别报告员在整个任期内所处理的主要问题，目的是着重说明特别报告员过去六年来所观察到的不同趋势，并指出有效落实见解和言论自由权所面临的主要挑战。第三章载有特别报告员的总的结论和建议。

3. 本报告的增编 1 概述了特别报告员在 2007 年 1 月 1 日至 12 月 4 日这段期间发出的函件以及到 2008 年 1 月 21 日为止所收到的各国政府的答复。增编 2 和增编 3 分别是特别报告员对乌克兰和阿塞拜疆进行国别访问的报告。

一、活 动

A. 资料、函件和趋势分析

4. 特别报告员根据从不同来源收到的函件进行分析，以了解各种趋势、重申先前各次报告中已经讨论过的问题并提请国际社会注意若干对尊重见解和言论自由产生影响的政策、做法和措施。

5. 为了切实履行其任务，特别报告员着重分析从种种来源获得的资料，这些来源包括各国政府；地方、国家、区域或国际政府组织与非政府组织；媒体专业人员协会和作家协会；工会等等。所收到的资料的质量和数量对特别报告员履行任务至关重要。而且，这些资料也是一个重要指标，反映出见解和言论自由权在特定国家的落实程度。特别报告员还可就他认为与其任务有关的一般所关切的问题自行提出倡议。

6. 特别报告员收到的案件大多涉及威胁、侵犯、骚扰、谋害记者、学生、人权活动分子和工会会员或以其他方式损害其人身安全和心理健康，以报复他们行使其见解和言论自由权。在许多案件中，这些攻击行为均与压制对某些国家或地方政府的政策或对大公司的行动表示不同意的和平抗议相关。尽管压制的程度、

强度和时间的长短可能差异极大，但所收到的指控不仅仅涉及政治、社会和经济形势特别困难的国家，它们也涉及转型期国家或历史悠久的民主国家。

7. 对函件进行分析也表明，有许多案件涉及媒体专业人员或普通公民以诋毁、诽谤和污蔑等罪名被起诉或监禁，尽管一些国家已不再将这类行为视为刑事罪行。许多地区的另一个重要趋势是，制定了各种对言论自由施加不当限制的法律，包括：纵容国家干涉编辑的独立性；实行主观的许可证发放程序，用以关闭媒体单位；对记者尤其是外国记者自由开展工作的能力加以限制；以及对民间社会组织的作业(包括资金筹供)严加限制。

8. 2007年1月1日至12月4日，特别报告员发出了241份函件：114项紧急呼吁，其中89项呼吁与其他特别程序任务负责人联名签发；127份指控函，其中55份与其他任务负责人联名签发。这些函件涉及596个人的情况。函件按地域分列的比例如下：亚洲和太平洋，31.5%；非洲，20.7%；拉丁美洲后加勒比，18.2%；中东和北非，17%；欧洲、北美和中亚，12.4%。

B. 新闻稿¹

9. 特别报告员经常发布新闻稿，以表示对当时事件的关注。2007年，他发布了五次新闻稿，涉及记者安全以及见解和言论自由权受到法律限制等问题。

10. 1月23日，特别报告员对Hrant Dink被谋杀一事表示关切，他是一名受尊敬的土耳其记者和知识分子，曾对土耳其历史上一段敏感的时期发表过具有批判性的重要文章。特别报告员希望调查工作能够揭开这一罪行的各方面隐情。

11. 3月12日，特别报告员要求立即无条件释放在阿富汗被捕的意大利记者Daniele Mastrogiacomo及其助手。他指出，这一罪行表明，有必要加紧努力，以保证记者的安全，特别是冲突地区的记者安全。Mastrogiacomo先生于3月20日获释，但与他同行的一名阿富汗记者Ajmal Naqshbandi后来于4月8日被残忍处决。

¹ 新闻稿全文见：www2.ohchr.org/english/press/newsFrameset-2.htm。

12. 6月27日，特别报告员要求释放3月12日在加沙市被绑架的英国广播公司英国记者 Alan Johnston。他再次强调有必要保证媒体专业人员的安全，认为这是实现言论自由权所不可或缺的。

13. 9月28日，特别报告员与其他几位特别程序任务负责人一道，强烈谴责缅甸对民众示威行动的镇压，特别是保安部门采取的粗暴措施，包括使用武力致人于死地。他们欢迎人权理事会决定就缅甸的局势召开特别会议。他们要求释放被拘留者，调查杀戮行为，采取步骤改善大多数人民的经济困境，认真进行改革，并与反对势力对话。

14. 11月30日，特别报告员与负责人权维护者问题的秘书长特别代表和法官和律师独立性问题特别报告员一道发表声明，对委内瑞拉要举行的宪法公投表示关切。三位独立专家强调，令他们感到关切的是，某些人交付公投的条款，特别是涉及紧急状态和非政府组织活动的条款，可能会损害一组在任何时候都应可享有的基本权利。

C. 参加各类会议和研讨会

15. 2007年6月18日至22日，特别报告员参加了在日内瓦举行的第十四届特别程序年度会议。会上主要讨论人权理事会的体制建设进程和任务负责人的新工作方法以及与民间社会和国家人权机构合作和特别程序任务负责人之间合作等问题。

16. 2007年12月5日，特别报告员向日内瓦人权事务高级专员办事处所召开的专家会议提交了一份陈述，该会议旨在讨论和提出可通过哪些指标来衡量见解和言论自由权收到尊重的情况。特别报告员在陈述中强调，有必要制定具体的衡量标准来监测言论自由及世界各地侵犯言论自由的情况。他着重指出，在应用这些指标时，切不可对国情存在根本差异的国家进行笼统的比较。他建议，应沿用《联合国千年发展目标》的做法，将这些指标作为一种手段来评估一国同自己过去的情况相比而在哪些方面有所进步。

17. 2007年12月7日至8日，特别报告员还向非政府组织“第十九条”和阿姆斯特丹新闻法研究所举办的广播媒体多样性问题专家研讨会提交了一份陈述。特别报告员在该陈述中广泛评述了与媒体多样性有关的问题，包括许可证发

放、国家出钱做广告及媒体单位和内容多样化的问题。在同一次会议上，草拟了一项关于促进广播媒体多样性的联合声明，签名的有特别报告员以及欧洲安全和合作组织新闻自由问题代表、美洲国家组织言论自由问题特别报告员和非洲人权和人民权利委员会言论自由问题特别报告员。(该联合声明载于本报告附件。)

D. 国别访问

18. 2007年4月22日至28日，特别报告员应阿塞拜疆政府的邀请，对该国进行了正式访问，广泛会见了社会各界人士和政界人士，以评估见解和言论自由的现况。特别报告员强调，他的印象是，该国正在努力建立并巩固其民主结构，而这一点也是他所会见的许多人士所指出的，他在初步结论中吁请该国政府和民间社会采取若干步骤，以充分落实言论自由权，其中包括不再将诽谤行为定为刑事罪行、保证媒体专业人员的安全和更加广泛地保障媒体的独立性。

19. 2007年5月14日至18日，特别报告员应乌克兰政府的邀请而访问了该国，以评估见解和言论自由权在该国的落实情况。在访问的结论中，特别报告员着重指出了该国从苏联独立出来后取得的成就。他特别强调了该国自2004年以来取得的重要进展。他还吁请乌克兰政府进一步加强媒体的独立性、敬业精神和多样性，并解决煽动种族、民族和宗教仇恨的问题。

20. 2007年11月26日至30日，特别报告员应洪都拉斯政府的邀请，对该国进行了正式访问，以评估与其任务相关的问题。在访问的结论中，他指出，需要加强记者和媒体专业人员的保护和安全措施，并需要打击对媒体犯下罪行而不受惩罚的现象。他还要求尽快修改关于言论自由的国家法律，使之符合国际标准，特别是不再将诽谤行为定为刑事罪行。

二、问 题

A. 落实获取信息的权利

检查、整顿、关闭或取缔媒体单位

21. 特别报告员仍感关切的是，世界许多地区继续普遍存在直接或间接检查新闻的情况。除了直接检查之外，许多政府还以间接的方式检查或关闭那些发出独立声音的媒体单位。特别报告员收到的一些来文涉及政府利用过于主观的行政条例(特别是许可证和税收条例)来关闭媒体单位或令其暂停活动。这类政策的最后主要影响就是为媒体专业人员制造一个不确定的环境，促使他们自我检查，不对公共政策和当局提出任何有意义的批评。

22. 在 2007 年一整年，特别报告员一直密切关注的为数相当多的案例就是，在发生大规模民众抗议、选举过程、紧急状态或社会骚乱时，政府即下令媒体单位暂停活动，特别是截断国际媒体的新闻频道广播。在大多数情况下，这样做的目的是使有关国家同世界隔绝开来，以掩盖国家机构侵犯人权的行为，从而避免受到国际社会的批评和压力。

23. 新媒体，特别是互联网，也一直免不了受到检查和直接压制。过去，特别报告员已指出，网站和互联网发帖者(特别是博客)受到检查和查禁的现象有愈演愈烈的趋势。由于互联网的费用低、传播范围广而且具有分散性，它已成为针对国家当局和政策提出独立意见的重要园地。因此，许多政府有意控制、监管和检查数字媒体，特别是互联网，包括惩罚世界各地的数以百计的所谓网络异议分子。在某些情况下，私人在家中连通互联网也遭到彻底禁止，使政府得以对公民使用互联网的情况进行全面监控。

24. 特别报告员进一步强调，在几个案例中，一些主要的互联网公司接受乃至帮助这种非法限制见解和言论自由权的做法，其中大多数公司的总部设在民主国家。例如，搜索引擎同意按许多政府的严格监管和检查规定行事，例如在提供给个人的搜索结果中拦截那些“在政治上敏感的词语”。此外，特别报告员深感担忧的是，许多大型互联网公司曾将用户的个人信息透露给政府，使政府得以查明互联网作者的身分并予以定罪。

多样性

25. 特别报告员要强调的是，促进媒体的多样性十分重要。具体而言，他强调应促进下列三个基本方面的多样性：(a) 单位多样性，特别是为媒体单位的开设和散布创造一个自由的环境；(b) 来源多样性，特别是充分利用数字平台(尤其是互联网)的优势来加强见解和言论自由权；和(c) 内容多样性，使不同的社群及弱势群体能够利用媒体单位来力求有效地发出自己的声音。

26. 与促进多样性相关的一个中心问题就是媒体单位许可证的发放。在许多国家，由国家掌控的许可证发放程序已成为打压媒体独立性的技术手段，特别是通过许可证正常定期换新的办法。一些政府有系统地实行这样的程序，并不是作为一种行政管理的常规，而是作为对编辑内容施加影响的政策工具。特别报告员重申，为了保障言论出版自由，必须由独立的机构来负责许可证的发放，不受政府官员的任何政治干预。此外，只有在为了解决稀缺问题的情况下才有理由实行许可证发放程序，因此，范围仅限于广播媒体。

27. 国际社会需要解决的一个重要问题就是边缘化和弱势群体被排除在媒体之外的问题。少数群体、土著人民、移民工人、难民及许多其他弱势群体面对着更高的障碍，有些障碍甚至无法跨越，难以充分行使其发出信息的权利。对这些群体而言，在促进社会动员、参与公共生活和获取与其相关的信息方面，媒体起着中心作用。如果没有渠道来表达他们的意见和问题，这些群体就会实际上被完全挡在公共辩论的大门之外，最终会损害他们充分享受其人权的能力。

28. 特别报告员进一步强调，广播、数字和印刷媒体的内容多样性是应当鼓励而且值得追求的一个目标。例如，如果对教育和文化内容予以加强，为少数和弱势群体表达自己的看法提供更大的空间，也可使媒体单位本身的质量大为提高。但是，必须小心谨慎，不要让这一目标最终对见解和言论自由权造成威胁。促进内容的多样性，在任何情况下都不得被用来直接或间接影响编辑的独立性这一基本原则。特别报告员强调，促进多样性的最适当方式并不是直接干涉媒体单位的工作，而是通过更一般性的措施来培养自由宽松的环境，使独立的媒体单位和内容制作人能茁壮成长和蓬勃发展。在这方面，应充分考虑到并进一步发挥互联网的优势，特别是个人用户也能通过互联网在全球范围刊发内容这一点。

互联网治理

29. 互联网的治理是一个重要问题，也是特别报告员在履行任务特别是在为信息社会世界高峰会议进行准备和后续工作期间重点关注的一个问题。该会议的最后一期是于 2005 年在突尼斯举行。高峰会议本身主要讨论的是技术问题和商业问题，而非人权问题，但一些非政府组织利用举行该会议之便而举办了各项平行活动，最终建立了网络来推动从人权的角度看待信息社会的问题。

30. 在向传统上被排除在其他媒体之外的人传播信息、意见和思想方面，互联网及其他信息和通讯技术提供了前所未有的可能性。但特别报告员注意到，互联网也带来了一些重要问题，诸如儿童色情、仇恨言论和隐私问题，只能通过对治理问题开展认真的讨论来加以解决。

31. 特别报告员曾建议设立一个切实从人权角度治理互联网的国际组织，认为这应是联合国和国际社会的一个优先事项。具体而言，该组织应制定全球性的规范和原则，以保证互联网可发展成充分符合人权原则的言论发表民主平台。最后，该组织应与国家机构、私营部门和公民社会合作，拟订各项共同原则、准则和规则，以指导互联网的未来发展和使用。

B. 记者和媒体专业人员的安全与保护

32. 2007 年，对充分落实见解和言论自由权来说，一个主要障碍仍是记者的安全与保护问题。当年，共有 67 名媒体专业人员被绑架，1511 名遭到人身攻击或威胁。更让人担忧的是，有 86 名记者和 20 名其他媒体工作人员遇害，这一数字在过去五年来增加了 244%，也是 1994 年以来最高的一年。²

33. 就媒体专业人员的安全威胁来源而言，武装冲突稳居首位。去年遇害的记者半数以上死在伊拉克，其中绝大多数为当地媒体工作人员。特别报告员收到的若干报告表明，有人，特别是交战的武装团伙成员，蓄意要谋害记者。随着埃塞俄比亚支持的武装部队与伊斯兰民兵组织在索马里境内的冲突加剧，记者在该

² 记者无国界协会，“2007 年新闻自由情况总结”；见 www.rsf.org/article.php3?id_article=24909，2008 年 1 月 17 日最后一次访问该网站。

国遇害的人数大为增加，2007 年共达 8 名。其中，两名广受尊敬的记者 Ali Iman Sharmarke 和 Bashir Nor Gedi，据报被雇来的杀手谋害，这突出说明了在武装冲突地区从事活动的媒体专业人员是在担惊受怕的高压环境下工作的。在阿富汗、斯里兰卡和刚果民主共和国等仍持续发生武装冲突的地区，也有杀害记者的情事。

34. 在武装冲突情况下保护记者和其他媒体专业人员的主要规定载于人道主义法，特别是 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际武装冲突受难者的第一附加议定书第七十九条所载的特别措施。该条规定，在武装冲突地区执行危险职业任务的新闻记者，只要不采取任何有损其平民身份的行动，就应视为平民，并享受四公约及该议定书的保护。记者的平民身份超越记者可能订立的任何种类合同安排；自由记者、独立记者或不属于任何媒体的记者也受到同等保护。

35. 2006 年，安全理事会通过了第 1738(2006)号决议，其中严重关切“世界上许多地方频频发生在武装冲突中针对新闻记者、媒体专业人员和有关人员的暴力行为”，并谴责蓄意攻击这类人员的做法。该决议还强调，如日内瓦四公约所规定的那样，在人道主义法律下，有义务在武装冲突期间给予新闻记者以平民地位。

36. 特别报告员强调，各国在武装冲突期间确保记者及其他媒体专业人员的安全和为他们提供保护。在武装冲突情况下，新闻记者的职责尤为重要，他们应忠实报道战争的残酷性及所带来的灾难。发自战区的准确报道是确立历史真相和促进战后和解的一个根本要素。

37. 除了武装冲突之外，特别报告员强调，还有必要重点关注选举过程中和公共危机特别是紧急状态期间对记者的保护。2007 年，特别报告员收到了几起政府和反对势力在竞选期间的政治集会中直接针对记者进行人身攻击的报告。在许多案例中，保安部队对上述期间报道侵犯人权行为的记者进行骚扰，包括加以逮捕和拘留，已屡见不鲜。

38. 特别报告员建议设立一个救济基金，以资助因职业活动而在执行任务的过程中丧生的媒体专业人员的亲属。此一基金不但可为家人提供所需的补助，还有助于记者安全问题成为联合国系统内一个主要的人权问题。

C. 对见解和言论自由的法律限制

诽谤

39. 诽谤罪是世界各地的记者入狱的主要原因之一。诽谤法的制定，原先有其正当的目标，这就是保护个人不因他人的不实之词而名誉受损。特别是，诽谤法反映了一种正当的观点，即：言论自由的行使，特别是媒体专业人员行使这一自由，应当是负责的、合乎情理和职业道德的。然而，许多诽谤法具有主观性，过于笼统，而且属于刑法范畴，这使它们成为封锁深入报道和压制批评意见的有力工具。

40. 特别报告员还感到关注的是，诽谤法的适用范围有扩大的趋势，把保护具主观性的价值也包括在内，诸如国家认同感、宗教、国徽、国家制度乃至国家代表如国家元首等。特别报告员重申，国际人权法中的保护名誉条款的目的在于保护个人，而不是保护抽象的价值或制度。

41. 国际人权文书承认名誉权(例如，《世界人权宣言》第十二条规定，“任何人的……荣誉和名誉不得加以攻击”)。但是，对言论自由权所作的任何限制必须合乎三个明确无疑的条件：(a) 这些限制必须载于法律中；(b) 其目标应被公认为合法；而且(c) 其程度必须与该目标的达成相称。在实际满足上述三个条件方面，往往存在着一些问题。

42. 特别报告员感到关注的是，记者以诽谤这一刑事罪名被定罪入狱的案例十分多。除了直接投入狱中和实际预防性拘留外，经常对媒体专业人员采取的其他措施还包括：课以高额罚款，其数额往往与一名记者的收入完全不相称；暂时吊销记者的职业许可证；甚至对媒体单位进行停业整顿或予以关闭。特别报告员认为，这些措施不符合相称原则，因而对新闻出版自由构成了过度限制。而且，这些措施对独立记者、当地记者或自由记者造成的伤害还更大，他们一般负担不起漫长的司法诉讼和律师费用，也无法承受罚款。

43. 在这方面，特别报告员曾与欧安组织新闻自由问题代表和美洲组织言论自由问题特别报告员在 2002 年 12 月发表的联合声明中强调，“诽谤罪不能成为限制言论自由的正当理由；所有关于诽谤罪的刑法规定均应予以废除，酌情用关于诽谤的适当民事规定取代”。特别报告员满意地注意到，许多国家最近已决定

废除其关于诽谤罪的刑法规定。他重申，在等待有关立法生效之际，应采取一些紧急措施，诸如大赦或特赦，务求没有任何媒体专业人员或任何其他公民因诽谤罪名而在押。此外，诽谤民事程序所判处的任何罚款均应遵守相称原则，绝不超过合理的数额。

例外和紧急状态

44. 在许多情况下，紧急状态期间采取的行动会损害言论自由权，特别是不利于自由媒体。特别报告员关切的是，在宣布进入紧急状态之后，许多政府立即采取强硬手段，以许多不同的形式来限制言论自由：截断电视新闻频道；封锁网站和切断电话服务；攻击、拘留和逮捕对抗议行动进行报道的新闻记者；以及指派政府官员来监督和实际上检查报纸的内容。特别报告员关切地注意到，在许多这类案例中，国家还颁布法律，授权政府官员对媒体组织采取单方面行动。

45. 紧急状态下的条例往往允许任意拘留和逮捕，禁止有可能导致“社会骚乱”的示威行动，并且暂时撤销地方议会或政府的权力，如果它们抗拒或妨碍公共当局的法律行动的话。在紧急状态下，见解和言论自由权通常会遭到侵犯。新闻记者及其他媒体从业人员面对着迫害和攻击，人们很难获得独立和可靠的信息，而这样的信息对处于这种状态的社会又是不可或缺的。

46. 特别报告员强调，只有在发生极严重的国家危机并威胁到国家的存亡时，才有正当的理由宣布进入紧急状态。《公民权利和政治权利国际公约》第四条和第十九条第 3 款对宣布紧急状态的权力作了界定和限制，权利克减的范围和时间长短因而“以紧急情势所严格需要者为限”（第四条）。所以，紧急状态按其定义，就是为了应对国家所遭受不同寻常的严重威胁而临时采取的法律措施，也必须作为临时性措施看待。在紧急状态的时间长短、地域范围和实质范围方面，必须遵守相称原则。

反 恐

47. 特别报告员在任期内一直密切关注并强烈谴责恐怖主义在当代世界所造成的严重威胁，但也指出，一些旨在打击恐怖主义的政策对人权的充分享受产生了消极的影响。近几年来通过的反恐和国家安全法律在很多时候都超过了国际法

所允许的范围，导致了侵犯人权的做法。就这一点而言，见解和言论自由权特别容易受到损害，因为这些法律使得在思想和言论的自由传播和表达方面受到的限制事实上成为合法，这直接影响到媒体专业人员、人权维护者、政治团体和广大公民社会的工作。记者和媒体专业人员经常成为非法限制言论自由行为所针对的目标。

48. 反恐法律对人权特别是见解和言论自由权施加的限制，具有多种形式。在这方面提请特别报告员注意的一些指控包括：政府通过的法律限制了个人自由，诸如隐私权和诉诸正当程序的权利；安全部门任意逮捕和拘留；将一些新闻毫无根据地定为危害国家安全并禁止发表；强迫透露消息来源；以靠近恐怖分子或叛乱团体的指控为理由而对媒体单位和新闻记者实行检查。

49. 特别报告员重申，只有在十分特殊的情况下，方可对见解和言论自由权加以限制。为此，特别报告员曾在先前的报告中提及人权事务委员会第 29 号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)，其中指出，一国必须符合规定的条件，才可援引《公民权利和政治权利国际公约》第四条第 1 款克减其中所列的权利。根据《公约》第四条第 11 款实行的克减是十分特殊的，只能在下列情况下实行：一国内部局势达到社会紧急状态，足以威胁国家的存亡；而且缔约国正式宣布进入紧急状态。除其他外，国家采取的这些限制性措施必须有严格的期限，在法律中载明，为公共安全或公共秩序所必要，有其正当目的，不损害权利的实质，并合乎相称原则。在任何情况下，都必须遵守正当性、必要性和相称性原则。

50. 特别报告员还提及安全理事会 2005 年 9 月 14 日第 1624(2005)号决议，其中申明，对《世界人权宣言》第十九条所阐明的言论自由权所施加的任何限制都必须符合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款(乙)项所列的条件：任何限制只应由法律规定，并为“保障国家安全或公共秩序”所必需。

51. 在提请特别报告员注意的许多案例中，《公约》第四条第 1 款和第十九条第 3 款所列的克减见解或言论自由权所需符合的条件大多没有满足，甚至无一符合。他曾指出，有些情况下，恐怖分子袭击事件所造成的不安全感使国家得以借机制定一些措施，利用国家安全为借口而允许直接攻击自由媒体、深入报道、政治异议及人权的监督和报告。

52. 在反恐法律下，《公约》第二十一和第二十二条所规定的和平集会权和自由结社权也往往受到侵犯。对任何民主社会来说，这些权利都应是不可或缺的。特别报告员曾经看到，在某些情况下，和平的行动或示威却被某些政府视为恐怖主义行动。因此，和平示威者在反恐法律下被控以恐怖主义罪名，使国家可以堂而皇之地压制反对意见。

53. 见解和言论自由权、和平集会权和自由结社权的切实享有，是民主体制有别于恐怖统治的主要因素。因此，在铲除恐怖主义的合法斗争中，民主国家在任何时候都必须维护自由和多元，因为这两者是其民主根基的两个关键要件。

D. 见解和言论自由与实现其他人权

艾滋病毒/艾滋病

54. 虽然近两年来因艾滋病毒/艾滋病及有关疾病而死亡的人数有所下降，但该疾病仍是全球主要致死原因之一，更是非洲人民最主要的死因。根据联合国艾滋病规划署，全世界每天有 5,700 多人被艾滋病毒/艾滋病夺去生命。

55. 特别报告员曾在先前的报告中指出，在没有研发出疫苗或根治疗法的情况下，除了应在发展中国家提供人人负担得起的治疗服务以外，减轻这一疾病的灾难性后果的主要希望就在于使人们普遍能获得有关艾滋病毒/艾滋病的信息和接受预防该疾病的教育。预防、治疗、护理和支持是相辅相成的四个方面，共同构成有效应对艾滋病毒/艾滋病的措施。联合国艾滋病规划署已确认，提供信息和宣传教育对于有效防治这一疾病至为必要。

56. 人权委员会在 2003 年 4 月 23 日第 2003/47 号决议中认识到在有关艾滋病毒的问题上分享知识、经验和成就的重要性，并促请各国推行各项有效预防艾滋病毒/艾滋病的方案，包括开展教育和宣传运动。特别报告员欢迎该决议，并在其几份报告中指出了获取信息与预防艾滋病毒/艾滋病之间的关系，要求各国为所有公民获取有关这一疾病的信息提供便利。

57. 宣传和教育的范围不仅仅包括与艾滋病毒/艾滋病的传播和预防直接相关的问题，而也应包括对这一流行病的蔓延具有明显影响的一切问题，即使影响只是间接的。特别报告员还指出，最富有成效的预防活动似乎就是针对特定弱势群

体开展的活动。因此，必须开发出适当的数据收集方法，查明哪些群体最容易染上这一疾病，以便针对其具体情况开展宣传和教育活动。

58. 特别报告员感到关注的是，根据统计，每年约有 200 万名 15 至 24 岁的青少年受艾滋病毒感染。在撒哈拉以南非洲和南亚，带艾滋病毒或患艾滋病的青少年中约有 65% 是女性。特别报告员注意到，在许多国家，妇女仍然遭受歧视。他强调，有必要推行有效的宣传方案，特别是在农村地区。为此，特别报告员吁请各国拨出资源，针对少年和妇女实施防治这一疾病的方案。

59. 在大多数国家，染上艾滋病毒/艾滋病的人都面临着歧视。特别报告员认为特别重要的是，应开展各项运动，防止艾滋病毒/艾滋病患者受到歧视和污蔑。为此，他鼓励社区、老师、记者、医生以及特别是各国政府传播与艾滋病毒/艾滋病的所涉种种问题、传染方式和预防手段相关的信息。尤其是，应以适合社会具体情况和可为社会所接受的方式提供关于可能属于禁忌或隐私的问题——诸如安全性行为或滥用药物问题——的清楚明确的信息。

60. 联合国及其机构、基金和方案将防治艾滋病毒/艾滋病的工作视为发展议程上高度优先的工作。特别报告员还满意地注意到，许多捐助国将艾滋病毒/艾滋病列为发展援助的重点。特别报告员鼓励这一趋势，并希望强调，只有通过全球性的应对行动，才能够防治艾滋病毒/艾滋病。在这方面至为重要的是，各国应交流富有成效的做法，为发展中国家提供支助，并同时开展宣传和教育活动。

“数字鸿沟”

61. 特别报告员在整个任期内目睹了信息和通讯技术在全世界的史无前例的发展。但是，信息社会的发展成果并非人人所能共享。信息方面仍存在很大贫富差距(“数字鸿沟”)，而这一差距并没有出现任何令人欣慰的缩小迹象。有必要指出的是，数字鸿沟的影响不只发生在发展中国家和最不发达国家，生活在工业化世界的弱势群体也能感受到这一影响。

62. 数字鸿沟的缩小，需要的不仅仅是作出技术上的努力，使边缘化群体也能利用新的信息和通讯技术，与信息社会实现连接。不幸的是，全世界有数以亿计的人属于文盲，还有更多得多的人不熟悉新技术。因此，需要大力推动教育措施，特别是广泛推行扫盲方案，因为这是使人们有能力和有条件成为信息社会积

极一员的唯一途径。除了传统扫盲方案之外，还应提倡制定新的政策和方案，以促进关于新传播媒体的教育，作为二十一世纪培养能力的最有力手段。

见解和言论自由与宗教自由

63. 近几年来，特别是受最近左右国际政治的事件的影响，一个越来越多的现象是，见解和言论自由权被人们刻意与宗教或信仰自由权对立起来。有一种论点是，将言论自由高举为基本人权，损害了人们充分享受其他人权特别是宗教自由的能力。特别报告员坚决不同意这一观点，因为它背离了一条早已牢牢确立并得到广泛接受的原则，这就是：人权是不可分割的，而不是相互对立的。尤其是，只有在自由和多元得到保障的环境中，才能够充分实现所有人权。

64. 将种族、民族、社会或宗教群体予以脸谱化和横加侮辱的做法，对于促进不同社群之间的对话与和谐共处具有严重的破坏性影响。为了消除不容忍和歧视并为加强民主奠定坚实的基础，需要开展有广泛基础的长期方案和行动，推动关于尊重多样性、多元文化和人权的教育。

65. 特别报告员还强调，现有的国际文书对言论自由作了明确的限制。具体而言，《公民权利和政治权利国际公约》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。”因此，主要问题是判定到了哪一点就踩到了这个界限。特别报告员要着重指出，这个决定归根结底是具有主观性的，它应满足若干条件。特别是，不得以此为理由而进行任何类型的事先检查；

应有清楚明确的定义；应尽可能不干涉言论自由；应由独立的司法机构予以实施。特别报告员重申，作出这样的限制，是为了要保护个人而非维护信仰体系，以确保每个人的所有人权得到保护。

66. 特别报告员指出，近来在一些国际论坛上提出的对上述限制的更为笼统的解释，是不符合现有国际文书的，最终会不利于人权的充分实现。对见解和言论自由权所作的限制，往往被政府用来限制批评和压制反对意见。而且，正如某些区域人权法院已经指出的，言论自由权不但适用于稳当的、顺耳的或政治上正

确的意见，而且也对“让人不快、吃惊和不安”的言论适用。³ 思想的不断交锋，即使其中有些思想具有争议性，是进入充满活力的民主社会的踏板。

三、结论和建议

67. 见解和言论自由权及有关的结社和集会自由权属于基本人权，对所有其他权利的享受具有深远的影响。如果见解和言论自由得到尊重，就可以对政府问责，公共政策的制订会更加有效，人民的意见也会被听取。对思想的自由传播加以限制，不但会损害多元性和多样性，而且会彻底破坏民主的根基。

68. 特别报告员促请各国政府深入评估与所有形式的见解和言论自由有关的现行国家法律和司法惯例，只要有必要，就进行改革，以确保与国际人权规范和标准保持一致。特别报告员还建议各国政府优先注重保护和促进媒体的独立性，以确保见解和言论自由领域的持续进步。

关于检查

69. 特别报告员建议各国政府制定法律，明令禁止对传统媒体和互联网媒体单位进行一切形式的内容检查。诽谤、诋毁和侮辱的指控，特别是公众人物和国家当局所作的这种指控，不足以作为进行任何形式的事先检查的理由。

70. 媒体单位的行政管理条例，包括许可证发放程序，应明确载入法律，并受独立机构的监督。特别报告员敦促各国政府不要任意利用这些条例来对媒体单位施加不适当的压力、使其中止活动或加以取缔。

71. 特别报告员促请各国政府也对互联网适用保护见解和言论自由的措施，范围特别包括在网站上发帖者和博客，他们也应得到与任何其他类别的媒体程度相等的保护。在互联网服务提供商和网站向国家主管部门申请注册方面，不应有任何特殊要求。互联网用户的隐私权在所有情况下都应得到保护，除非涉及儿童色情及煽动种族、宗教和民族仇恨。万维网的使用所引起的任何法律纠纷，应当在网站最初建立的所在国解决。

³ Arslan 诉土耳其，欧洲人权法院，1999 年。

关于多样性

72. 特别报告员促请各国政府采取适当措施，创造一个自由宽松的环境，使各种媒体单位都能存在。为此，需采取适当措施，防止媒体集中现象，尤其是防止出现垄断，以免严重危及新闻多元化，影响媒体的独立性，并加大信息成本。这些措施应由独立机构采取，不受政治或其他形式的干预，特别是来自政府的干预。不应当利用防止媒体集中的正当目标作为借口，对持批评立场的媒体单位或独立单位施加不适当的压力。

73. 只有在严格有必要的情况下才实行许可证的发放，作为管理广播频道稀缺问题的技术手段。对于不存在稀缺问题的媒体，诸如互联网和印刷媒体，发放许可证不是一种正当的政策工具，侵犯了见解和言论自由权。必须由独立的机构来负责许可证的发放，不受任何政府压力。不应任意利用许可证的发放来取缔媒体单位或使其中止活动，特别是截断电视和无线电广播频道。

关于互联网治理

74. 特别报告员请各国政府考虑有无可能设立一个国际组织来具体负责改进互联网的治理。该组织的任务是制定有关的规范和行为守则，以确保互联网继续作为民主表达意见的平台，同时充分遵守各项人权原则。特别报告员极力强调，部分或全面负责互联网治理事宜的任何新的政府间机构都必须确保见解和言论自由权，并按照《世界人权宣言》第十九条的规定促进该权利。

关于媒体专业人员的安全和保护

75. 特别报告员建议各国政府采取必要措施，加强记者和其他媒体工作人员的安全和保护，而无论其工作单位和政治派别为何。必须保证在所有时间提供这一保护，特别是在武装冲突、紧急状态、社会骚乱和进行选举期间。各国政府也应当保证保护处境危险的其他各类人士，比如工会积极分子、社会工作者、学生和教师以及作家和艺术家。消除对媒体专业人员犯下罪行者不受惩罚的现象，是防止罪行重演的一个重要威慑因素。

76. 各国政府和国家机构应酌情设想制定特别保护计划，使得记者可以在可接受的安全水平下继续从事活动，同时保持其独立性。媒体企业也应考虑承担费

用，灵活保护处境危险的记者。在任何情况下，媒体专业人员都不应当在承受处境危险所构成的精神压力之外，还必须承受人身保护的经济负担。

77. 特别报告员再次呼吁人权理事会更加关注记者的安全和保护问题，尤其是在武装冲突情况下。如先前所建议的，理事会不妨考虑可否授权特别报告员根据各国政府、政府间组织和非政府组织提供的资料和经验等编写一份报告，研究针对媒体专业人员的暴力行为的原因，并在其中列入一组全面的结论和建议及一项保护记者和其他媒体专业人员准则草案。在包括安全理事会在内的其他机构已进行了相关讨论之后，这一研究报告可作为在人权理事会内对这个关键问题进行辩论的第一步。

关于诽谤行为

78. 特别报告员强烈建议各国政府不要将诽谤和类似行为定为刑事罪行，而将这些行为严格限于民法范畴。用作赔偿的罚金数额应当合理，不至于中断职业活动。特别报告员还促请各国政府立即并无条件地释放所有由于从事与媒体有关的活动而被羁押的记者。诸如诽谤和诋毁等涉及他人名誉的行为不应再判以监禁。

79. 各国政府还应避免引入新的规范，以诸如错误信息和传播假信息等不同法律术语追求与诽谤法相同的目标。对国家及其象征、政府、其成员及其行为的批评在任何情况下都不能被视作罪行。经选举产生的官员和当局应当意识到，由于其所担负的受人注目的角色，很可能成为媒体高度关注的焦点。各国政府也应当确保充分保护隐私权，尤其是涉及家庭生活和未成年人的隐私权，同时又不损害信息获取权，因为后者有助于促进公共事务的透明度和民主监督。

关于言论自由与艾滋病毒/艾滋病

80. 特别报告员强调，一国对人权的保护程度直接影响到艾滋病的蔓延。在这方面，见解和言论自由权，特别是获取艾滋病毒/艾滋病相关信息的权利，在应对这一问题的工作中占有中心地位。

81. 特别报告员促请各国政府将预防这一疾病的教育和宣传战略与护理和治疗工作一道作为防止艾滋病毒/艾滋病蔓延的主要举措。必须广泛利用大众传播媒

体，以确保达到最大的宣传效果。从更广的意义说，应利用一切可以利用的现有手段来进行宣传和教育。特别报告员鼓励各国在这方面与媒体、非政府组织和社区组织合作。

82. 特别报告员坚信，对见解和言论自由的普遍尊重和保护，会直接影响旨在预防艾滋病毒/艾滋病的各项宣传和教育的政策、方案和运动的成效。因此，他促请各国政府建立一个框架，以便更好地保护见解和言论自由，并针对一般大众及特定群体和社群，促进信息的自由流通和交流。

关于“数字鸿沟”

83. 特别报告员促请各国政府采取措施，使贫困和弱势群体更加能够负担和掌握新的信息和通讯技术，尤其是互联网(以弥合“数字鸿沟”)。而且，除了为扩大使用电脑的机会作出技术性的努力外，还应制定并广泛推行电脑扫盲方案，使人口中处于不利地位的阶层能够学会使用电脑，从而充分享受新技术所带来的好处。

关于言论自由与宗教自由

84. 特别报告员促请媒体专业人员及一般大众认识到他们所表达的思想可能会触动文化上和宗教上的敏感神经。传播不宽容和歧视性的言论最终会破坏和谐和引发冲突，因而不利于人权的促进。新闻媒体公司和新闻记者协会应与有关国家组织和国际组织合作，经常举办人权培训活动，以提高媒体专业人员的职业道德和对文化多样性的认识。

85. 特别报告员还强调，虽然国际文书中对见解和言论自由权有所限制，以防止进行战争宣传和煽动民族、种族或宗教仇恨，但作出这些限制的目的在于保护个人的权利不受直接侵犯，而不是压制批评意见、具争议性的言论或政治上不正确的说法。最后，作出这些限制，也不是为了保护信仰系统免受外部或内部批评。

附 件

关于促进广播媒体多样性的联合声明

联合国见解和言论自由权问题特别报告员、欧洲安全和合作组织新闻自由问题代表、美洲国家组织言论自由问题特别报告员和非洲人权和人民权利委员会言论自由和信息获取问题特别报告员，

于 2007 年 12 月 7 日至 8 日在阿姆斯特丹与非政府组织代表、学术界人士和其他专家举行了会议，该会议由“第十九条：全球促进言论自由运动”主办，并由阿姆斯特丹大学新闻法研究所协办，

回顾并重申他们于 1999 年 11 月 26 日、2000 年 11 月 30 日、2001 年 11 月 20 日、2002 年 12 月 10 日、2003 年 12 月 18 日、2004 年 12 月 6 日、2005 年 12 月 21 日和 2006 年 12 月 19 日发表的联合声明，

强调媒体的多样性对于信息和思想在社会中的自由流通具有根本重要性，既可以让所有人发出自己的声音，也可满足所有人的信息需求及其他利益，而这都是受到国际社会对言论自由权所作承诺的保护的，

尤其确认多样性对于民主、社会融合和广泛参与决策过程的重要性，

认识到新技术既可用于促进多样性，也有可能对多样性构成新的威胁，原因之一是数字鸿沟的存在，

强调多样性的性质复杂，包括了单位多样性(媒体的类别)、来源多样性(媒体的所有权)和内容多样性(媒体的产出)，

认识到不同类别的广播媒体(商业、公益和社区媒体)以及不同影响范围的广播媒体(地方、国家、区域和国际媒体)对多样性作出的各种不同贡献，

注意到直接或间接媒体所有权的过于集中以及媒体受到政府控制的现象对媒体的多样性构成了威胁，而且造成了诸如政治权力集中在拥有媒体者或统治精英的手中等其他危险，

强调独立的公益广播媒体在新的数字广播环境中，继续可对促进多样性发挥重要的作用，包括提供可靠、优质和有益的节目这一独特的作用，

铭记媒体监管制度有可能遭到滥用，从而除其他外还损害到多样性，特别是在监管机构受到的保护不足以抵御政治影响或其他影响的情况下，

关切地注意到公益广播在不同国家受到的一些生存威胁日益严重，使其难以在促进媒体多样性方面发挥其潜力，还注意到许多国家没有把社区广播作为有别于其他类别的广播看待，

于 2007 年 12 月 12 日通过以下关于促进广播媒体多样性的声明：

一般性声明

- 根据国际人权标准，只有在监管机构受到保护而免受政治及其他形式不当干预的情况下，为促进多样性而监管媒体，包括治理公共媒体，才是正当的；
- 应广泛开展公众教育及其他工作，以增进对媒体的认识，并确保社会所有成员均能了解和利用新技术，以弥合数字鸿沟；
- 广播领域的公共政策工作应保持透明；
- 这适用于监管、所有权、公共补助计划等方面的工作及其他政策倡议；
- 应促进可普遍获得的低廉技术的应用，使人们可广泛利用新的通讯平台。应探讨和促进可解决传统利用问题的技术手段，包括克服听力或视力缺陷的手段；
- 应采取措施，确保政府不会通过广告手段而对媒体进行政治干预；

关于单位多样性

- 不同的通讯平台应为广播用途留出充分的“空间”，以确保公众作为一个总体，能够得到各种不同的广播服务。就地面传播而言，无论是模拟式还是数字式传播，这意味着需为广播用途适当分配频率；
- 不同类别的广播媒体(商业、公益和社区媒体)应可在所有可供利用的发送平台上开展业务并享有同等的利用机会。促进多样性的具体措施可包括：为不同类别的广播媒体保留足够的频率；发送平台必须为各种广播媒体提供服务；要求发送技术和接收技术具有互补性和/或互操作性，包括可跨国界使用；以及可不受歧视地获得辅助服务，例如电子节目指南；

- 在规划从模拟式广播过渡到数字式广播时，应考虑到对收听收看媒体广播和对不同类别的广播媒体的影响。这就需要制定明确的过渡计划，以促进而非限制公益广播。应采取措施，确保数字过渡费用不致限制社区广播媒体的运营能力。适当时，应考虑在中期内为模拟式无线电广播保留部分波段。通过“数字红利”而释放出来的波段至少应保留一部分供广播用；
- 鉴于稀缺问题已不那么突出，应采用介入程度最小的有效制度来管理广播，以促进多样性。以频道属于有限公共资源为理由而进行许可证发放，对互联网广播并不成立；
- 需要采取特别措施，以便在新的广播环境中保护和保留公益广播。公益广播媒体的任务应在法律中明文规定，其中除其他外还应包括促进多样性，不只应提供不同类型的节目，还应让社会所有阶层都能发出自己的声音，并使其信息需求和利益得到满足。应探讨公益广播的新供资机制，事先保证多年的充足资金，而且与通货膨胀率挂钩，使其能够履行提供公共服务的任务；
- 应在法律中明文确认社区广播为一种特定形式的广播，适用公平简易的许可证发放程序，无须符合严格的技术标准或其他许可证标准，可享受许可证费用减让，并可利用广告手段；

关于来源多样性

- 鉴于媒体多样化对于民主特别重要，应采取特别措施，包括实行反垄断规定，以防止媒体或跨媒体所有权的横向和纵向过分集中。这些措施应包括严格要求所有层级的媒体所有权做到透明。还应包括：积极监督；在许可证发放程序中酌情考虑到所有权集中问题；事先报告打算进行重大组合；有权阻止进行此种组合；
- 对于希望建立新媒体单位者，应一视同仁地根据公平客观的标准考虑给予支持；

关于内容多样性

- 可利用政策工具促进媒体单位之间和媒体单位内部的内容多样性，但须符合对言论自由所作的国际保证；
- 对于制作可极大地促进多样性的内容，应一视同仁地根据公平客观的标准考虑给予支持。其中可包括采取种种措施来帮助独立内容制作人，包括要求公益广播媒体的节目中至少有一定比例须购自这类制作人；
- 在保护版权及相关权利与促进信息和思想在社会中的自由流通之间，应求得适当的平衡，包括采取措施，使公共领域得到加强。

签名人

联合国见解和言论自由权问题特别报告员
阿姆贝伊·利加博

欧洲安全和合作组织新闻自由问题代表
米克洛什·豪劳斯蒂

美洲国家组织言论自由问题特别报告员
伊格纳西奥·阿尔瓦雷斯

非洲人权和人民权利委员会言论自由问题特别报告员
费思·潘西·特拉库拉

-- -- -- -- --