



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/62
12 December 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十届会议
临时议程项目 11(c)

公民权利和政治权利，包括言论自由问题

见解和言论自由权

特别报告员阿姆贝伊·利加博先生按照委员会
第 2003/42 号决议提交的报告

内容提要

本报告是增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员提交人权委员会的第十一份创造，也是 2002 年 8 月 26 日被任命为特别报告员的阿姆贝伊·利加博提交的第二份报告。本报告系根据委员会第 2002/48 号决议提交。委员会该决议决定将特别报告员的任期再延长三年。

报告第一节对特别报告员的职责范围及工作方法作了界定。第二节阐述了报告员在过去一年中所开展的活动。第三节讨论了与其职责相关的问题，其中包括获取信息的权利、获得关于人体免疫缺损病毒/艾滋病感染的教育和预防信息以及反恐怖主义措施与见解和言论自由权的问题。第四节载有特别报告员的结论和建议。

特别报告员指出，一方面，若干国家正在采取有利于进一步保护见解和言论自由权的积极措施，另一方面，不少消极趋势和侵权态势仍然十分明显而且毫无改变。特别报告员对目前攻击记者和媒体工作者的现象尤为关注。他还重申有必要对在冲突一地区记者的安全问题进行深入的研究。

特别报告员指出，由于技术的发展，工作在战争地区的新闻工作者和记者的人数越来越多，因此，记者面临严重危险的机会也增多。特别报告员强调指出，媒体应对冲突情况进行公正的描述，避免对战争受害者尤其是儿童和妇女以及战俘发表歧视性言论。

特别报告员对主要的媒体集团被集中掌握在少数企业公司手中的现象表示关注。特别报告员鼓励各国政府以多元化原则对待行使见解和言论自由的问题，使民间社会的所有成员均能享受这一自由。

特别报告员重申，所有地区和国家，无论其制度如何，都可能发生侵犯见解和言论自由权的行为。但见解和言论自由有助于建立和维持有效的民主制度。各国政府均可考虑从人权高专办寻求技术援助的可能性，以便根除造成侵犯人权的各种因素。

特别报告员认为，应进一步考虑对国内立法和法院裁决进行监督，以此作为更好地实施获取信息权的基本要素。

特别报告员支持各机构为提高财政透明度和增强问责制及其与可持续发展挂钩所开展的工作。

本报告增编 1 载有与各国政府间函件往来的概要，增编 2 载有特别报告员访问伊朗伊斯兰共和国的报告。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	4
一、职权范围和工作方法.....	3 - 6	4
二、活 动.....	7 - 33	5
A. 函 件.....	7 - 12	5
B. 新闻稿.....	13 - 17	6
C. 索取资料.....	18	6
D. 国别访问.....	19 - 22	7
E. 各类研讨会和会议的参与.....	23 - 33	7
三、问 题.....	34 - 78	9
A. 实施获取信息权.....	34 - 64	9
B. 获得关于人权免疫缺损病毒(艾滋病毒)感染 的教育和预防信息.....	65 - 68	16
C. 见解和言论自由权与反恐怖主义措施.....	69 - 78	17
四、结论和建议.....	79 - 90	19

导 言

1. 本报告系根据人权委员会第 2002/48 号决议提交，是 2002 年 8 月 26 日任命的增进和保护见解和言论自由问题特别报告员阿姆贝伊·利加博先生(肯尼亚)提交的第二份报告。委员会在第 1993/45 号决议中确定了增进和保护见解和言论自由问题特别报告员的职权范围。

2. 本报告讨论的问题包括：为特别报告员在上次报告(E/CN.4/2003/67)中所分析过的以下问题提供新内容。获取有关预防艾滋病毒/艾滋病的信息；在采取和实施反恐主义措施的同时维护人权，尤其是见解和言论自由权；本报告的大部分篇幅用于讨论获取信息的总体现象。

一、职权范围和工作方法

3. 特别报告员任期开始时就决定沿用其前任阿比德·侯赛因的职权范围和工作方法。特别报告员重申，国别访问是其任务的一项重要内容，能使其实地考察实现见解和言论自由权的情况。因此，他呼吁各国政府在此方面予以合作。

4. 特别报告员认为，与各国政府就指控的侵犯见解和言论自由权的个别案件互通函件也是其任务的一个重要部分；他感谢那些在此方面与其合作的政府，并呼吁其他政府与他进行透明、富有建设性的对话。

5. 特别报告员还强调，其任务的一个重要特点是，要与各国政府、非政府组织及其他所有相关组织和机构发展密切合作，以争取得到可信与可靠的资料。他认为，这一点对他执行任务至关重要。

6. 特别报告员希望重申，在执行其任务的同时，他打算与其他负责执行地域与专题特别程序任务的机构和人员、各条约机构及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)开展实地活动的人权机构密切合作。他还打算继续与欧洲安全与合作组织(欧安组织)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以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的言论、民主与和平方案开展合作。

二、活 动

A. 函 件

7. 对所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权产生影响的政策、做法、事件和措施，这是特别报告员的任务中最重要部分之一。

8. 特别报告员照例审议了各不同方面——各国政府、国际区域、国家与地方非政府组织，新闻专业人员协会、工会、政党成员——以及世界各地发给他的函件。特别报告员强调，信息来源多元化对其执行任务至关重要。

9. 特别报告员指出，大量指控继续涉及下列情况：选举进程、内乱、存在保护和保障人权的法律与机构手段，但未得到适当落实的情况、一般紧急状态以及国内武装冲突。特别报告员还指出，所收到的函件不仅有对在政治、社会和经济形势特别困难的国家中发生的侵权行为的指控，也有对新兴的或历史悠久的民主制度中出现的侵权行为的指控。

10. 根据一个社会尊重法治和善政的程度，所指控的侵权行为的性质可能大不一样。侵权行为的范围从杀人、任意逮捕和拘留、强迫失踪、威胁和骚扰、因诽谤罪或破坏名誉罪而受刑事指控和被判徒刑到各种类型的司法和行政措施，不一而足。

11. 但是，从分析送交特别报告员的越来越多的函件中可清楚地看出，见解和言论自由权在世界各地都远远没有得到足够和适当的保护。不仅侵权行为的性质和严重程度可能大不相同，甚至既定的保护制度也可能面临突发危机的厄运。此外，持续侵犯见解和言论自由似乎是某些政治制度的共同特点。

12. 特别报告员希望感谢一些政府，因为它们都本着合作和互相理解的精神响应了他的呼吁，答复了他的信件，以此行使了它们的答复权利。来往函件载于文件E/CN.4/2004/62/Add.1。

B. 新闻稿

13. 2003年10月16日，特别报告员与人权委员会另四名特别报告员共同签发一份新闻稿，对玻利维亚目前的局面表示关注。他们尤其谴责在该国不同地区举行的几次抗议中的暴力行为，并促请该国政府根据玻利维亚赞同的国际准则采取必要措施，确保充分保护示威者的人权，其中包括集会和抗议的权利。

14. 2003年10月17日，特别报告员与负责人权维护者问题的秘书长特别代表 Hina Jilani 女士一起，对设在吉隆坡的妇女非政府组织“Tenaganita”的主任 Irene Fernandez 于10月16日被马来西亚吉隆坡治安法庭定罪并判处12个月徒刑表示深切关注。

15. 2003年10月28日，特别报告员与人权委员会另三名专家对阿塞拜疆选举后的局势表示关注，尤其关注据报安全部队攻击并逮捕示威者特别是反对派领袖和记者以及对一些选举观察员和投票站官员进行骚扰的情况。

16. 2003年11月12日，特别报告员与人权委员会另两名专家在尼泊尔政府与尼泊尔共产党(尼共)(毛派)之间停火失败之后，签发了一份关于尼泊尔局势的新闻稿。他们尤其关注的是，有报告称，有十几人被指控涉嫌支持或参加尼共(毛派)而被秘密逮捕或拘留。

17. 在2003年12月10日人权日，特别报告员与人权委员会许多其他专家一起发表声明，谴责一切对寻求或曾经与联合国或其人权机构的代表合作的个人和团体进行恐吓和报复的行为，并促请各国杜绝侵犯证人权利的行为，尤其是侵犯其生命权、免受酷刑的权利、人身自由与安全的权利、言论自由权以及报道自由和自由表达思想的权利的行为。在该声明中，专家们还呼吁各国保护证人，使其免受个人或团体的威胁、恐吓和报复。

C. 索取资料

18. 2003年7月22日，特别报告员向所有会员国发出普通照会，提请注意人权委员会2003年4月23日题为“见解和言论自由的权利”的第2003/42号决议第17段。在该段中，委员会请特别报告员“考虑获得信息的办法以便共享最佳做法”，并“在编写报告时继续向有关政府和其他有关各方征询意见和评论”。

D. 国别访问

19. 2002年12月2日至7日,特别报告员访问了赤道几内亚(E/CN.4/2003/67/Add.2)。赤道几内亚政府致函邀请特别报告员2003年年底再次访问该国,作为他此次访问的后续活动,检查通过人权高专办提供的技术援助方面的进展。虽然对该国政府的努力予以肯定,但特别报告员在2003年9月26日的信函中表示,他认为现阶段进行后续访问的时机尚未成熟。

20. 2002年10月23日,伊朗伊斯兰共和国邀请特别报告员访问该国。访问原订于2003年7月17日至27日进行,后应该国政府的请求推迟。最后,特别报告员有机会于2003年11月3日至11日访问了伊朗伊斯兰共和国。他的访问报告载于文件E/CN.4/2004/62/Add.2。与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员共同对科特迪瓦进行的联合访问,因该国当时的局势尤其是缺乏安全而取消。这一访问现重新暂订于2004年年初进行。

21. 特别报告员自任命以来,已收到哥伦比亚、科特迪瓦、赤道几内亚(他曾于2002年12月出访该国)和伊朗伊斯兰共和国的访问邀请。他对各该国政府的合作表示感谢。

22. 此外,特别报告员还请求应邀访问以下国家:阿尔及利亚、安哥拉、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、中国、古巴、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、印度尼西亚、意大利、利比里亚、尼泊尔、俄罗斯联邦、西班牙、苏丹、斯威士兰、土库曼斯坦、委内瑞拉、越南和津巴布韦。西班牙政府于2003年8月4日对特别报告员的请求作了全面的答复,但未邀请他访问该国。

E. 各类研讨会和会议的参与

23. 2003年4月4日,特别报告员在人权委员会在关于公民和政治权利问题的议程项目下首先发言,介绍其一般性报告E/CN.4/2003/67。利加博先生除其他外还表示,见解和言论自由的权利,是反映一个特定社会中所有其他人权受保护和尊重程度的一项明确指标,有助于促进和加强民主制度,并对有效开展教育和关于预防艾滋病毒/艾滋病的宣传运动等其他领域大有裨益。

24. 特别报告员尤其指出，所有国家，无论实行何种制度，都会发生指称的侵犯见解和言论自由的行动。然而，民主体制可以为保护权利提供更大的保障，并有助于维持健全的民主制度。特别报告员继续指出可以看出一些积极的趋势，例如一些国家撤消了关于诽谤罪的规定。但其他一些进展却仍然令人深切关注。关于攻击记者这一在不少国家均存在的做法，特别报告员表示，他欢迎委员会专门要求对记者的安全问题，尤其是在武装冲突中的安全问题进行深入研究。

25. 在人权委员会第五十九届会议期间，特别报告员有机会与下列国家的代表进行了磋商：加拿大、哥伦比亚、科特迪瓦、丹麦、赤道几内亚、伊朗、挪威、巴基斯坦和津巴布韦。他还会晤了人权委员会非洲国家集团代表、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员 D.Diène 博士以及艾滋病方案的代表。此外，他还向新闻界和若干非政府组织简要介绍了情况。

26. 在这些磋商中，特别报告员介绍了他的任务范围和工作方法，并强调指出，他预计将本着合作的精神进行几次国别访问。他指出，在国别访问中，应允许特别报告员与他要求会见的所有人见面，并允许其自由视察监狱。特别报告员还表示，在访问当中，他将要求有关国家当局对他认为可靠的任何指控加以澄清。

27. 特别报告员向参加这些磋商的人介绍说，各国政府不应认为人权委员会的专题机制是针对它们本国的，因为这些任务具有全球性质，涉及所有国家。此外他还表示，与各国政府就特别报告员送交的函件进行建设性对话十分重要，他将认真考虑所有答复，并将最终将之纳入特别报告员的报告中。

28. 在这些会晤中，特别报告员都强调指出他对言论自由与防治艾滋病毒/艾滋病之间的关系十分重视。他说，对人们是否缺少机会获取有关疾病的信息这一问题进行审查，可能直接涉及政府维护和保障公民健康并最终通过执行及时和全面的宣传方案挽救人民生命的这一责任。

29. 教科文组织邀请特别报告员参加了于 2003 年 5 月 3 日世界新闻自由日在牙买加金斯敦举办的庆祝活动。同时，教科文组织还于 5 月 2 日和 3 日举行会议，讨论“对记者犯下罪行而逍遥法外”这一主题。来自世界各地的记者对记者安全、减少有罪不罚现象的战略以及信息社会中妨碍充分享有言论自由的一般障碍等问题展开了辩论。

30. 特别报告员参加了 2003 年 6 月 23 日至 27 日在日内瓦举行的人权委员会各特别程序和咨询服务方案特别报告员/代表、独立专家和工作组主席第十届会议。该次会议的报告载于文件 E/CN.4/2004/4。

31. “第十九条问题非政府组织”、非洲人权和人民权利委员会以及西非新闻基金会邀请特别报告员参加拟于 2003 年 12 月在阿克拉举行的“全非洲言论自由会议”。但该次会议最后因非洲人权和人民权利委员会同时举行另一会议而延期举行。

32. 欧洲安全与合作组织及其新闻自由问题代表与无国界记者组织联合邀请特别报告员参加拟于 2003 年 11 月 24 日至 25 日在巴黎举行的“诽谤与侮辱法律问题”圆桌会议。遗憾的是，特别报告员由于日程安排太紧而无法出席该次圆桌会议。

33. 特别报告员还接到了参加定于 2003 年 12 月 10 日至 12 日在日内瓦举行的信息社会问题世界首脑会议第一期会议的邀请。特别报告员注意到分别于 2003 年 2 月 17 日至 28 日在巴黎和 2003 年 9 月 15 日至 26 日在日内瓦举行的第二次筹备会议和第三次筹备的内容，尤其有关原则声明草案的内容。特别报告员遗憾地指出，信息社会问题世界首脑会议第一期会议基本忽视了人权问题特别是见解和言论自由权的问题。他认为，不尊重或增进人权，社会便得不到正确的信息。见解和言论自由是一项基本人权。特别报告员希望表示，关于获取信息权的任何声明，如果不充分提及这一权利及其他基本人权，都是国际关系中的无意义行为。特别报告员希望拟于 2005 年在突尼斯举行的信息社会问题世界首脑会议第二期会议将采取行动，弥补这一严重的不足，并在首脑会议的最后文件中切实纳入人权内容。

三、问 题

A. 实施获取信息权

34. 人权委员会在 2003/42 号决议第 17 段中除其他外，请特别报告员在其职权范围内，增进和保护见解和言论自由权：

- (c) 为了提高效率和效力并增强履行职责所必要的获得信息的能力，继续努力与其他特别报告员、特别代表、独立专家、工作组、人权领域的其他联合国机制和程序、各专门机构包括教科文组织以及各区域政府间组织及其机制合作，进而发展和扩大他的有关非政府组织网络，尤

其是在地方一级，以期确保从此类非政府组织提供的一切相关信息中充分获益；

- (d) 考虑获得信息的办法以便共享最佳做法；
- (e) 继续酌情就包括互联网在内的新信息和通讯技术的好处和挑战及来源多样性的好处提出意见，以利行使见解和言论自由权，包括寻求、接收和传送信息的权利以及人人都可以进入信息社会。

35. 考虑到委员会的请求，特别报告员决定将重点放在获取信息权是否存在及其范围的问题上。

1. 认识获取信息权

36. 自见解和言论自由权问题特别报告员的职权范围于 1993 年确定以来，特别报告员一直关心获取信息权的概念和含义问题。特别报告员提交人权委员会的各份报告常常涉及这一概念——或其各具体方面。

37. 虽然确定该概念的定义终非易事，但在“透明国际”这一组织的“腐败在线研究与信息系统网站”上撰文的 Gopakumar Krishnan 和 Andrea Figari 所提供的方法很有帮助：

当我们谈论普通公民获取信息的“权利”时，必须将其视为一项应享的权利，而不是一种恩惠。把目前已普遍认为是一项基本权利的概念(这一概念在《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中已有明确表述)轻描淡写为“获取”或“自由”等消极概念，会使重点模糊不清，并会淡化为把记录公诸于众的共同努力的效能。因此，让我们正确地认识这一语义——我们所谈论的是公民要求国家及其他相关实体提供信息，以提高管理质量、增强民主活力的一项毫无商量余地的权利。¹

38. 在 E/CN.4/1995/43 号报告中，特别报告员在表述获取信息权的依据和理由时认为，“《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR)第十九条第(2)款规定，必须要保障要求获取信息的自由。其中包括要求获取信息的权利，因为这一信息可由人们普遍获得”(第 34 段)，并认为，“要求获得或有机会获取信息，是言论自由中的

¹ 见 www.corisweb.org/article/archive/246/。

一个最基本的内容。如果人民没有机会得到信息，一切自由都会变得无效。获取信息是民主生活方式的一个基本要求。所以，一定要大力制止封锁信息不让人民获得信息的这种趋势(第 35 段)。

39. 但是，特别报告员在 1998 年的一份更全面的评注(E/CN.4/1998/40)中，超越了将知情权理解为言论自由当中通常旨在确保民主的内容，从而认为：“寻求和获得信息权并不只是见解言论自由权的另一种说法，它本身就是一项独立的权利”(第 11 段)；这一权利“规定，国家有义务主动确保信息权”，在此方面，“应尤其通过信息自由法，确定查阅和复印官方文件的法定权利”来实现(第 14 段)；“获得政府信息的权利必须成为常规而不是例外”(第 12 段)。

40. 特别报告员明确表示，在政府方面，“‘国家活动’如会议和决策情况均应尽量向人民公布”，而且保密等级制度(泄密往往令官员受检控)应仅适用于为防止国家受损所“必需”的信息(同上，第 12 段)。

41. 此外，特别报告员在关于“本质上本身即是一项权利”的知情权所发表的评论中，赞同“第十九条问题非政府组织”提出的一系列原则，“公众的知情权：信息自由立法原则”，其所依据的是“国际和区域法律和标准、不断演变的国家惯例、国际大家庭承认的一般法律原则”。这些原则列在当年报告的附件二中。

42. 1996 年，特别报告员注意到非政府组织在提供关于这一权利的各方面——尤其是知情权与国家安全之间的关系——的“有用材料”中所作出的贡献。当年的报告(E/CN.4/1996/39)核准并在附录转载了“关于国家安全、言论自由和取得信息的约翰内斯堡原则”。

43. 2001 年报告(E/CN.4/2001/64)核准并在附件二中列出另外一些介绍知情权这一概念的相关原则，即“利马原则”(由 2000 年 11 月 16 日在利马举行的信息促进民主问题研讨会中通过)。

44. 载于 E/CN.4/1998/40 号报告中的一项主要建议是：“关于信息，特别是由政府掌握的信息，特别报告员强烈敦促各国采取一切必要步骤确保全面实现获得信息的权利。特别报告员建议对在这方面各个地区和各个国家所采取的不同态度和做法进行全面的研究。”尤其是特别报告员认为，在寻求、获得和传播信息权方面，国家有义务主动确保信息权，尤其是确保人们获得各类储存和提取系统(如胶片、微缩胶片、电子工具和照片)中的政府材料。在此方面，特别报告员注意到，最充分落

实知情权的国家往往订有信息自由法，确定了查阅和复印官方文件的法定权利，以保障人们获得政府材料(第 14 段)。

45. 特别报告员继而谈到了设立具有足够资源开展工作的“独立行政机构”的重要性，这些机构有权命令政府出示有关材料，以便定夺拒绝提供这些材料是否合法，然后对公共机关作出具有约束力的决定(同上，第 14 段)。

46. 1998 年，特别报告员认为“应对不同国家在这一问题上采取的不同法律框架、审查机制和实际执行情况进行比较研究”(第 15 段)。

47. 1999 年报告(E/CN.4/1999/64)再次提了这一呼吁。将根据以下框架对各不同国家进行鉴定，即：“人人都有权寻求、接收和传达信息，这样就使政府负有保证提供信息的义务，特别是提供政府所拥有的，贮藏在所有各类贮存和取回系统——包括胶片、缩微胶片、电子容器、录影和照片——的信息的义务，这方面只受到《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 3 款下所规定的限制”(第 12 段)。

2. 全球趋势

48. 特别报告员指出，由于全球趋势，有越来越多的关于知情权的法律得到通过。最新的统计表明，全世界各地区共通过了 50 多部此种法律²、特别报告员还指出，在全球和地区范围内，官方和非官方均在努力促进、确立和支持知情权方面的原则、法律和惯例。在此方面，特别报告员尤其希望提及以下几点：

- (a) 在欧洲委员会主持下召开的一次关于“如何获取官方文件？”的研讨会结束时，特别呼吁欧洲委员会人权指导委员会和获取官方信息问题专家组，“鼓励制定一项关于获取官方文件的具有法律效力的文书，供成员国政府签署和批准。”³
- (b) 美洲国家组织在圣地亚哥举行的第 33 届大会上，通过了关于“获取公共信息：加强民主”的决议。⁴ 特别报告员赞同该决议中所载的原则。

² 见 www.freedominfo.org/survey.htm。

³ Sem-AC (2002) 009 def, 斯特拉斯堡, 2003 年 3 月 25 日。

⁴ 见 AG 第 4238/03 号文件: AG RES. 1932 (XXX111- O/03), 附件一。

- (c) 联合国环境规划署第 22 届理事会通过了关于加强适用《环境与发展问题里约宣言》第 10 项原则的决定(该项原则尤其涉及到获取信息的问题)。这一决定(UNEP/GC.22/L.3/Add.1)请环境规划署“评估在国家和国际各级鼓励适用第 10 项原则的可能性,以确定是否有必要启动一项政府间程序,编拟关于适用第 10 项原则的全球指导方针”。此外,该决定还“请环境规划署执行主任就编拟该指导方针所取得的进展作出报告,供理事会第 23 届会议审议。”⁵
- (d) 透明国际组织 2003 年的全球腐败问题报告的侧重点是获取信息的问题。⁶ 关于“信息自由的立法:进展、关注的问题和标准”的章节提议:“仍需开展更多工作,以制定出明确、权威的全球标准;例如,“联合国如通过一项关于见解自由的宣言,将会在处理这一问题方面取得一些进展,并将有助于推动各国通过这一方面的立法。”⁷

49. 然而,特别报告员十分清楚,加强知情权的工作正是在各国政府越来越多关注反对恐怖主义的政策和倡议这一背景下开展的。这些政策和倡议可能对知情权产生负面作用。这一问题在英联邦人权倡议所发表的出版物“法宝:英联邦知情权探索”中有很好的论述。发表该出版物,是为了重点把知情权问题作为一个重要的议题提出,供 2003 年英联邦政府首脑会议讨论。⁸

50. 在此方面,特别报告员还提到了坎贝尔公共事务研究所与开放社会司法倡议联合开展的项目——编写“国家安全与开放政府:寻求正确的平衡”一书——中所开展的工作和为新思维提出的方案。除其他外,该项目还对国家安全的概念重新作

⁵ 见 [www//iisd.ca/linkages/unepgc/22gc/](http://iisd.ca/linkages/unepgc/22gc/), 第 9-10 页。

⁶ 见 www.globalcorruptionreport.org/download.shtml。

⁷ 见 [www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/07_Freedom_of_information_legislation_\(Mendel\).pdf](http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/07_Freedom_of_information_legislation_(Mendel).pdf), 第 5 页。

⁸ 见 www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm。

了定义；说明开放如何能成为反恐战争中的“盟友”；鼓励在提高透明度中开展打击腐败行为的运动；以及如何为正确适用国家安全限制制定最高标准。⁹

3. 可持续发展权与财政透明

51. 特别报告员注意到并赞同环境规划署 1997 年就知情权与发展权之间关系问题提出的透明度政策。特别报告员还称赞环境规划署奥斯陆善政问题中心在知情权方面所开展的工作。该中心开展工作的依据是，将穷人对信息和通信的需求作为知情权的一个基本特点来处理，因为穷人往往缺乏对其生命至关重要的信息——关于基本权利和应享权利的信息、关于公共服务、卫生、教育和就业的信息。¹⁰

52. 环境规划署在获取信息方面的活动重点是：建立获取官方信息的方法框架；对公众开展关于官方信息立法的宣传；进行公务员制度的能力建设，以满足并监督关于官方信息的要求；利用知情权(增强民间社会和媒体利用官方信息立法的能力)；执行官方信息方法(建立问责制机制，使国家政府对未能提供官方信息的行为负责)。

53. 特别报告员注意到环境规划署编写了“操作说明和操作材料，以帮助其驻各国的办事处进行获取信息的规划”。¹¹ 编写该操作说明的依据是“一份背景文件，该文件收集并编纂环境规划署在获取信息方面的现有做法，同时又将这一工作置于外部环境和环境规划署现有政策的框架之中”。

54. 此外，在可持续发展权方面，特别报告员还很关心地注意到尤其是采掘工业收支透明度方面——采掘工业透明倡议的进展。2003 年 6 月在伦敦举行会议之后，有关这一问题的原则声明和协议行动得到了 140 名代表的支持，他们分别代表 70 个国家政府、公司、工业集团、国际组织、投资者和非政府组织。

55. 特别报告员虽然总体上对这一倡议所提出的透明理念印象深刻，但考虑到知情权具有非任择的性质，因此对该倡议的自愿性质方面表示关注。特别报告员认为，财务透明度的真正活力在于各国政府同意合作，公开财务的流动情况，而这一

⁹ 见 www.maxwell.syr.edu/campbell/opengov。

¹⁰ 见 www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm。

¹¹ 见 www.undp.org/oslocentre/citzpart.htm。

结果可以通过使用不同的奖励措施和手段逐个国家地实现。此外，特别报告员还感到关注的是，应努力扩大公开信息的范围，使其包括政府的预算和采购程序。

56. 最后，特别报告员很关心地注意到国际金融和贸易机构透明度方面的非政府组织相关倡议——“国际金融和贸易机构观察”，该倡议旨在监测和促进各国际金融和贸易机构公开信息；¹² 并注意到透明度倡议，这是“……共同致力于克服围绕国际金融机构业务保密障碍的民间社会组织的一个非正式网络”，该倡议编制了一份共有 225 个项目的“汇总表”，以便于对各种透明度政策进行比较研究。¹³

57. 特别报告员了解到，对国际金融和贸易机构而言，大多数多边发展机构关于公开信息的政策的指导方针是，假设没有令人信服的理由说明不得公开信息时，即应予以公开。这些关于信息公开的政策中均列有对公开信息的一系列限制规定，可据此对某些信息保密。除这些规定以外，这些政策还列有极力建议公开的一系列文件，但通常需要征得借款政府的同意。

58. 特别报告员感到关注的是，缺乏任何独立监督机制，用以评价多边发展机构的工作人员和管理层如何决定是否公开某一文件以及这些决定有多大连贯性。关键问题在于各机构的官员是否适当权衡了公众的利益。

59. 特别报告员感到关注的是，多边发展机构关于公开信息的政策缺乏问责制；而根据国家知情权法律，必须要求多边发展机构对独立监督和审查机制负责。这种独立机制的作用将是：在公民觉得受到拒绝提供信息的不正当对待时，受理公众提出的上诉；对这些机构的董事会和管理层提出关于哪些信息应予公开的意见，以及对关于公开信息的政策的执行情况进行年度审查。

4. 知情权的执行与监督

60. 特别报告员意识到，要有效地落实知情权，各国应专门制定符合最佳国际原则和惯例的立法。隐私国际组织的信息自由项目¹⁴每年对世界上的知情权法律进行的审查表明，有 50 多个国家制定了此种法律。但要确保知情权制度有效，就必

¹² 见 www.freedominfo.org/ifti.htm。

¹³ 见 www.bicusa.org/policy/InfoDisclosure/workinggroup.htm。

¹⁴ 见 www.freedominfo.org/survey.htm。

须确保法律中包括一些基本的结构要素(例如向独立监督机构定期报告的机制),并规定由官方和非官方对法律的执行情况进行系统的监督。

61. 无论在国家还是在全球/地区范围内,都出现了越来越多的项目,其目的是为监督知情权的落实情况提供便利。一些项目侧重于一般性的知情权问题;另一些则注重环境信息/可持续发展领域。

62. 特别报告员特别关心地提到了开放社会司法倡议的“对获取信息的机会进行监督的工具。”¹⁵ 重要的是,这一工具可以被用来衡量和跟踪获取国家机关和国际/跨国组织拥有的信息的情况。

63. 特别报告员关心地等待开放社会司法倡议目前正在执行的监督五国落实知情权情况的试点项目的结果,开放社会司法倡议拟于 2003 年年底提出报告。

64. 特别报告员关心地注意到重点提供环境信息的“获取信息倡议”(与世界资源学会共同执行)。¹⁶ 获取信息倡议是一个全球性民间团体联盟,共同致力于促进各国落实对在影响环境的决策中获取信息、参与和公正方面所作的承诺。该倡议源于 1992 年《里约宣言》第四条,¹⁷ 该条规定,“在各国,任何个人均应有机会获取公共机关掌握的有关环境的信息,其中包括关于其社区中的有害材料和活动的信息。……各国应通过广泛提供信息的方式,对提高公众意识,及其参与程度提供便利和加以鼓励”。

B. 获得关于人体免疫缺损病毒(艾滋病毒)感染的教育和预防信息

65. 在 2002 年 11 月 29 日的一份联合声明中,已故的联合国人权事务高级专员塞尔吉奥·比埃拉·德梅洛与健康权问题特别报告员保尔·亨特指出:“关键的一步是确保人民有机会接受治疗、得到照料和支持。预防措施同样重要,其中包括获得适当信息、教育、物品和服务的机会。所有这些步骤都对履行联合国所有会员国在去年大会特别会议上通过的《承诺宣言》中所作出的庄严承诺具有重要意义”。

¹⁵ 见 www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi/foi_aimt。

¹⁶ 见 www.accessinitiative.org/。

¹⁷ 见 www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm。

特别报告员对这一声明表示欢迎，该声明除其他外，尤其反映了他 2003 年报告中就这一问题所作结论的实质内容。

66. 特别报告员对人权委员会 2003 年 4 月 23 日通过了第 2003/47 号决议表示欢迎。委员会在该决议中坚持认为，分享有关与艾滋病毒有关问题的知识、经验和成就十分重要，并促请各国尤其通过包括教育和宣传运动在内的手段，推动这些有效预防艾滋病毒/艾滋病的方案。委员会还请各国发展并支持各项服务，其中包括酌情提供法律援助，对受艾滋病毒/艾滋病感染和影响者进行有关其权利的教育并帮助他们实现自己的权利。

67. 除上述情况外，特别报告员还特别欢迎委员会请各国采取一切必要步骤，包括适当的教育、培训和媒体方案等，打击歧视、偏见和蔑视行为，确保受艾滋病毒/艾滋病感染和影响者全面享有公民、政治、经济、社会和文化权利，包括得到照料的机会。最后，特别报告员赞赏地注意到，委员会请所有特别代表、特别报告员和委员会各工作组，包括增进和保护见解和言论自由问题特别报告员，将保护与艾滋病毒有关的人权纳入各自的任中。

68. 委员会注意到增进和保护人权小组委员会专家戴维·魏斯布罗特在 2003 年 8 月 4 日举行的第五十五届小组委员会上所作的重要发言。魏斯布罗特尤其谈到，由于许多国家的政府不愿意支持有关艾滋病毒/艾滋病的预防教育，助长了艾滋病毒迅速蔓延。这位小组委员会专家还表示，各国政府和非政府组织必须优先开展正规和非正规的教育方案，让妇女能培养自尊心、学习知识并对自己的性卫生作出决定和承担责任。

C. 见解和言论自由权与反恐怖主义措施

69. 特别报告员注意到，2002 年 12 月 18 日通过了第 57/219 号大会决议。大会该决议重申，各国必须确保为打击恐怖主义所采取的任何措施符合国际法对各国规定的义务。大会还鼓励各国审议人权委员会各特别程序和机制提出的建议，以及联合国各条约机构的相关评论和意见。

70. 特别报告员十分赞赏已故的人权事务高级专员进行的调停，因为高级专员在与会员国进行的双边讨论中极其强调在打击恐怖主义时必须尊重人权。他尤其强调了一条原则，即必须严格限制为打击恐怖主义所采取的任何特殊措施，其中包括

这些措施必须透明、必不可少、有时限并在其他方面与有关局势的紧迫性严格相称。高级专员还不断提请注意一些在任何情况下都不得减损的人权规定，这些规定包括思想自由、良心自由和宗教自由(参见 E/CN.4/2003/120,第 5 段)。

71. 特别报告员对通过题为“在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由”的人权委员会第 2003/68 号决议表示欢迎，委员会在决议中再次强调对这一问题表示关心和关注。

72. 在谈及委员会第 2003/68 号决议第 4 段时，特别报告员对人权委员会副主席奈杰尔·罗德利先生表示钦佩，因为他于 2003 年 6 月 19 日在安理会反恐怖主义委员会作了十分有意义并兼顾各方面的发言。特别报告员认为，人权委员会副主席提及作为安理会第 1456(2003)号决议附件的宣言第 6 段尤其具有重要意义，因为安理会在该段中要求：

“各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合国际法规定的全部义务，并应按照国际法，尤其是国际人权、难民和人道主义法采取这种措施。”

73. 特别报告员注意到，增进和保护人权小组委员会第五十五届会议广泛讨论了恐怖主义所体现的侵犯人权行为的性质和后果，以及在 2001 年 9 月 11 日以来采取的打击恐怖主义措施中注意到的侵犯人权行为。特别报告员还注意到人权与恐怖主义问题小组委员会特别报告员卡利奥皮·库法所作的结论性发言。她说，关于恐怖主义与人权的讨论，尤其由于当前紧张的国际关系而变得十分复杂，而这种紧张的国际关系还对国际社会无法对恐怖主义作出定义的状况多少产生了影响。

74. 特别报告员欢迎根据提交大会和安理会的政策工作组报告(A/57/273-S/2002/875)第 5 项建议草拟了“联合国和区域组织在打击恐怖主义的同时保护人权领域的相关做法概要”。这一概要从人权法确立的框架可以用来有效地打击恐怖主义而不会侵犯基本自由这一概念出发，审查了对合法的国家安全考虑与基本自由之间的平衡至关重要的若干问题。《公民权利和政治权利国际公约》、《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)、《美洲人权公约》和《非洲人权和人民权利宪章》所载的规定，以及监督以上公约执行的各机构所作出的决定，构成了这一概要的核心内容。

75. 三项公约均规定，某些权利在任何情况下均不得减损。《美洲公约》载有关于言论自由的强有力的保障规定，其目的是将妨碍思想自由流通的限制减少至最低程度。例如，美洲人权法院认为：

“言论自由是民主社会赖以存在的基石……。简言之，它让社区在作出选择时，能够了解足够的信息。因此，可以说，得不到充分信息的社会不是真正自由的社会。”¹⁸

76. 至于思想和言论自由权的内容，受《公约》保护者不仅有表达自己思想的权利和自由，而且还有要求获得、接受和传达各种信息和想法的权利和自由。因此，言论自由分个人层面和社会层面：“一方面，它要求不得任意限制或阻碍任何人表达自己的思想。在这个意义上，它是一项属于每一个人的权利。而另一方面，它的第二个层面又包含一项接受无论任何信息和获取他人表达的思想的集体权利。”¹⁹

77. 最后，《美洲公约》在第 16 条中还指出，结社自由“应仅受到民主社会依法作出的、为国家安全、公共安全和公共秩序，或为保护公共健康或道德或他人的权利与自由所必须的限制的约束。”

78. 特别报告员还希望提请读者注意人权委员会和咨询服务方案特别报告员、独立专家以及各特别程序工作组主席 2003 年 6 月 23 日至 27 日在日内瓦举行的第十次会议结束时发表的联合声明(E/CN.4/2004/4,第 21 页)。

四、结论和建议

79. 特别报告员认为，能否行使见解和言论自由权，是反映某一社会保护和尊重所有其他人权程度的一项重要指标。特别报告员指出，若干国家正在采取有利于更好地保护见解和言论自由权，以及在少数情况下有利于增进见解和言论自由的积极措施。他特别鼓励民间社会的成员和组织继续向他提供关于世界各地实现和侵犯见解和言论自由权利的资料。

¹⁸ 美洲人权法院，第 OC-5/85 号咨询意见，从事记者职业必须成为依法规定的协会会员(《美洲人权公约》第 13 条和第 29 条)，1985 年 11 月 13 日，A 系列，第 5 号(第 50 段，第 70 段)。

¹⁹ Olmedo Bustos 等人案(“基督的最后诱惑”)，美洲人权法院，C 系列，第 73 号判决，2001 年 2 月 5 日(第 64 段)。

80. 然而，尽管取得了一些进展，但形势仍然很严峻：无数趋势和侵权态势仍十分明显而基本没有改变。特别报告员仍对许多国家继续发生攻击记者和新闻工作者的行为(其中包括杀害记者和新闻工作者的行为)极其关注。大多数时候，当局或许并未鼓励或偏袒这些罪行但也没有予以应有的惩罚。他促请各国政府采取一切必要措施，保护记者，免受无论是官员、执法人员、武装团体，还是恐怖分子的攻击，并为记者的活动提供有利的环境。消除这些行为的肇事者逍遥法外的现象以及认真调查这些攻击案件，对于确保记者得到更好的保护十分重要。特别报告员促请无论是民事或军事的国家机关为查明事实真相，对在任何事件中和任何地点(包括战争和冲突地区)发生的杀害和攻击新闻工作者和记者的行为进行调查。

81. 特别报告员坚决认为，必须根据各国政府、政府间组织和非政府组织所提供的信息及其所拥有的经验，对记者尤其在武装冲突形势下的安全问题进行深入研究；他将欢迎人权委员会要求进行这一研究。

82. 一般而言，由于现代技术可利用最小型的设备进行实时报道，在战争地区工作的新闻工作者和记者的人数越来越多。所以，随着媒体现在面临着与战斗人员同样的行动，其危险性也更大。特别报告员指出，记者可以从前线进行报道，这既有一些积极的方面，也有一些消极的方面。在暴力和战争的荒诞被完全展现在世人面前的同时，冲突所涉的战斗人员和平民则因归属不同的当事方而显然受到不同的待遇。特别报告员强调指出，媒体应对冲突进行求实、公正的报道，并应根据国际人权和人道主义标准对待战争受害者和战俘。

83. 特别报告员认为，民主机构虽然不能防止随时会发生的侵犯见解和言论自由权的行为，却可以为保护这一权利提供保障，并为行使这一权利提供有利环境。见解和言论自由权不仅受益于民主环境，而且还有助于甚至促成有效民主制度的产生和存在。然而，所有地区和国家，无论实行的制度如何，都可能发生侵犯见解和言论自由权的行为，而且可能发生形形色色的侵权行为。特别报告员促请一切有关政府采取必要措施，审查现有做法，并采取补救行动。特别报告员特别鼓励新兴民主国家政府增进和保护见解和言论自由以及新闻和政党自由。各国政府可酌情考虑是否可能得到人权办事处的技术援助，以消除侵犯人权行为的根源。

84. 特别报告员认为，在预防和消灭恐怖主义的合法努力中，增强基本知情权方面取得的进展极为脆弱，而且很容易受到无理的限制。因此，特别报告员将考虑

是否有机会每年对这一方面的平衡/不平衡的情况作出报告，并且评估是否可能在任何国家管辖区发生任何严重事件时进行必要的干预。

85. 特别报告员感到特别关注的是，在某特定市场占主导地位的大型新闻团体均集中在少数商业公司手中。如能改变这一现象，将会使提供信息方面出现更多元化的局面，并有助于为顾客提供更有效的服务。特别报告员鼓励各国政府确保除经济和政治团体以外，民间社会各界人士、当地社区和少数群体、弱势群体均能而且有机会通过媒体享有见解和言论自由。

86. 特别报告员注意到，一些国家的法院判决，除所涉当事方之外的其他任何人都无法查阅。因此，全社会都无法获悉司法判决的完整结果，从而妨碍收集和分析作为法治组成部分的内容的判决结果。在此方面，特别报告员认为，对照公认的公众知情权原则，应系统地例如通过对获取信息案件的判例法进行全球调查的方式，进行对国家立法的监督。

87. 关于立法机构，特别报告员认为有益的做法是调查可供查阅的议会资料的范围，例如全体会议的逐字记录，各委员会和小组委员会的背景文件和全部会议记录，并调查法律草案在立法机构审议之前可公布的程度。“关于获取信息的趋势调查”将是衡量获取机会的一种有用的手段。

88. 特别报告员鼓励并支持提出以监督知情权的落实情况为宗旨的倡议。他认为，联合国系统应在现有技术和财政资源的范围内，对这些倡议作出更大贡献。在此方面，特别报告员希望鼓励和支持提高财务透明度和问责制方面的重要工作以及将这方面的工作与可持续性发展挂起钩来，并特别提及多边发展机构所开展的活动。

89. 特别报告员将考虑是否有机会收集有关一些提案的资料，说明如何通过制定关于知情权问题的全球和/或区域性的具有约束力和/或权威性的文书来增强知情权。特别报告员还希望进一步考虑拟订一系列建议，以支持比较研究更好地落实知情权的各项措施。

90. 特别报告员认为，联合国相关机构将来应规划和举办一次关于“在全球、区域和国家各级制定和评估各种项目以监督切实落实获取国家和政府间机关所掌握的信息的权利”问题的专家研讨会。