



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/64
17 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
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·利加博的报告

内 容 提 要

本报告系根据委员会第 2002/48 号决议提交，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十二次报告，也是 2002 年 8 月 26 日被任命为特别报告员的阿姆贝伊·利加博提交的第三次年度总报告。送交和收到的各国政府的来往函件内容提要载于本报告增编 1。

报告第一节描述了特别报告员在过去一年中所开展的活动，尤其是紧急呼吁、指控函和新闻稿。各国政府、国际、区域和国家组织，以及地方非政府组织、媒体专业人员协会、作家协会、工会和世界各地政党党员，都向特别报告员提供了资料。通过对所收到的材料进行分析，特别报告员即可确定发展趋势，重申以前报告中所讨论过的问题，并提请国际社会注意在见解和言论自由方面所采取的新的政策、做法和措施。此外，特别报告员还可以对有关指称的侵犯人权行为的个别案件给予干预。在本节中，特别报告员还提供了有关国别访问邀请的信息和一年中他所出席的会议的情况报告。关于特别报告员访问科特迪瓦的报告载于增编 2，访问柬埔寨的报告载于增编 3，访问塞尔维亚和黑山的报告载于增编 4，访问意大利的报告载于增编 5。

第二节叙述了就获取信息权问题采取的后续行动，即曾载列于特别报告员最近的总报告中的一个问题，从历史的角度概述了任务规定，并简短阐述了媒体专业人员的保护和安全问题。特别报告员认为，获取信息权是未来的主要挑战之一。在许多国家，公共机构和行使公共职能的机构所作的决定仍具有保密性质，只有有关个人或有关方才有获知的可能。在信息社会问题世界首脑会议第二和最后阶段一年中，特别报告员审查了自开展任务以来的主要趋势、取得的成就和不足。这项工作将使特别报告员可以为今后的行动收集新的要素，并可向人权委员会提出加强其任务效力的建议。保护与安全仍然是令人十分关切的问题，因为这些因素是造成媒体专业人员及其家人极大痛苦的根源。缺乏补救行动，就可能危及媒体专业人员所发挥的不可缺少的传递信息的作用。

第三节阐述了特别报告员的结论和建议，其中对全球性的见解和言论自由状况作出评价，明确提及记者的安全问题、媒体集中问题、国家关于诽谤问题的立法、互联网管理和获取信息权。特别报告员还建议，在关于公民安全和有罪不罚问题上，各国政府应当为其采取的行动注入新的活力，同时请各国政府遵照国际人权标准，通过有关获取信息权、互联网管理和诽谤问题的法律。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
一、活 动.....	5 - 35	4
A. 函件和索取资料	5 - 13	4
B. 新闻稿.....	14 - 21	6
C. 国别访问.....	22 - 24	7
D. 参加各类研讨会和会议	25 - 35	8
二、问 题.....	36 - 48	10
A. 落实获取信息权	36 - 44	10
B. 媒体专业人员的保护与安全	45 - 48	12
三、结论和建议.....	49 - 71	13
A. 结 论.....	49 - 61	13
B. 建 议.....	62 - 71	16
<u>附 件</u>		
对任务的历史性概述.....		18

导 言

1. 人权委员会第 1993/45 号决议确定了增进和保护见解和言论自由权特别报告员的任务。本报告系根据人权委员会第 2004/42 号决议提交，是 2002 年 8 月 26 日被任命为特别报告员的阿姆贝伊·利加博(肯尼亚)提交的第三次总报告。

2. 自开展任务以来，见解和言论自由的概念因技术演变而面临新的挑战。新的信息和通讯工具可以成为增进世界各地实现见解和言论自由的有效手段。然而，该领域中真正具有意义的事态发展还应当是使这些新的工具获得普遍的利用。信息社会也将会面临新形式的抑制，这种抑制同样也会利用这些工具对享有见解和言论自由权施加影响。

3. 本报告中述及的问题包括特别报告员前一次报告(E/CN.4/2004/62 和 Add.1-4)中所分析事项的最新资料，尤其是在落实见解和言论自由权框架下的获取信息权。按照即将举行的信息社会问题世界高峰会议最后一届会议的精神，特别报告员还决定在本报告中列入联合国在见解和言论自由领域采取的行动的全面审查，以便根据今后新的工作方向拟订新的提议。

4. 特别报告员重申在其前一次年度总报告(E/CN.4/2003/67 和 E/CN.4/2004/62)中详细阐述的任务的职权范围和工作方法。

一、活 动

A. 函件和索取资料书

5. 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、做法和措施，这是特别报告员的任务中最重要部分之一。

6. 特别报告员照例审议了各个不同方面——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、作家协会、工会、政党党员——以及世界各地发给他的函件。特别报告员强调，能够从多方面得到信息不仅对其执行任务至关重要，而且也是一个重要指标，反映出见解和言论自由权的落实程度。

7. 特别报告员指出，大量指控继续涉及下列情况：社会动乱导致的内乱、一般紧急状态、国内武装冲突、种族冲突、选举过程、诽谤案件、压制使用新信息技术的行为。特别报告员还指出，所收到的函件对侵权行为的指控，不仅仅涉及在政治、社会和经济形势特别困难的国家，它们也涉及到新兴的或历史悠久的民主国家。

8. 特别报告员所收到的多数案件都与对媒体专业人员的侵权行为有关。不过，也时有侵权行为涉及到政治团体及其成员、反对派和主张民主的活动分子、律师、学生、学术界人士、工会会员、参加公共示威活动的人、妇女、农民、宗教少数派和其他少数民族成员、作者、漫画家、报纸贩卖商、供应商和印刷工、医务人员，等等。

9. 从对送交特别报告员的日益增多的资料所作分析来看，显而易见侵犯见解和言论自由权的行为在世界各地依然是十分普遍的现象。不断侵犯见解和言论自由权，似乎是某些政治制度的一个共同特征，这类制度有系统地压制主张见解和言论自由的传统来源：记者、工会会员、社会工作者、学生和教师、作家和艺术家。

10. 指称的侵权行为的性质可能差异极大，取决于一个社会对法治的尊重和善政的程度。侵权行为范围极广，杀害、非自愿失踪；强迫失踪、任意逮捕和拘留、虐待、威胁和骚扰、不公平审判，和各种司法和行政措施，各种手段无所不用。对诽谤、污蔑和诋毁行为予以刑事指控、判处徒刑和课以巨额罚金，此种做法依然十分普遍，即使有少数国家已通过新法律，将此种犯法行为列在民法管辖范围内。

11. 2004年1月1日至11月17日，特别报告员发出了610份函件：449项紧急呼吁，其中325项呼吁与其他报告员联名签发；161份指控函，其中85份函件与其他报告员联名签发。函件涉及到1782个人：其中妇女占11%，男子占68%，其他则为机构或企业。下表反映了按地域分列的细目：

区域	函件数量	占总数的百分比
非洲区	126	21%
阿拉伯区	92	15%
亚太区	168	28%
欧洲和北美区	100	16%
拉丁美洲和加勒比区	114	19%

12. 侵权行为的性质和严重程度可能差异极大，即使严谨确立的保护制度，在突发危机时也会出现问题。现今新技术几乎完全普及，它对传统上有利于言论自由的环境必然是一个挑战，对压制性战略和制度也提出了挑战。同时，新技术的使用也引发了一场普遍辩论，人们开始关注不加道德和职业考虑所提供的信息以及经常被作为政治上大肆宣传而使用的信息所存在的局限性和弊端。这些技术现已达到高精尖的程度，以此种方式加以利用，最终会促使极端思想和立场、种族冲突和族裔紧张状态进一步不断扩散。

13. 一些国家政府本着合作与互谅的精神，对所发出的呼吁和信件作出了答复，行使了其答辩权，特别报告员对此表示感谢。来往函件载于文件 E/CN.4/2004/62/Add.1。

B. 新闻稿

14. 在 2003 年 12 月 18 日通过的一项联合声明中，特别报告员、欧洲安全与合作组织(欧安组织)媒体自由问题代表和美洲国家组织(美洲组织)言论自由问题特别报告员谴责了对言论自由施加的限制和试图通过管理机制控制媒体的做法，此种管理机制不是缺乏独立性，就是对言论自由构成威胁。

15. 在 2004 年 1 月 22 日的一份新闻稿中，特别报告员和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员对海地的人权状况表示极大的关注，特别是自支持政府的民兵和反政府民兵之间的暴力对抗以及有警察机关参与的冲突发生以来的人权状况。鉴于政治暴力继续给平民百姓造成极大痛苦，两位报告员对此表示痛惜，同时指出，在前几个月当中，还发生了多起攻击政治活动家、记者和电台的行为。

16. 在 2004 年 3 月 9 日的一份新闻稿中，特别报告员、酷刑问题特别报告员和任意拘留问题工作组主席兼报告员重申，鉴于尼泊尔政府和共产党(毛派)之间的冲突日益加剧，他们对尼泊尔不断恶化的人权状况表示深切关注。这些专家还声称，他们收到了令人不安的报告，指出政府对侵犯人权行为负有责任的安全部队有罪不罚，并且双方对平民不分皂白加以攻击的行为日益增多。

17. 2004 年 4 月 15 日，特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和人权维护者问题秘书长特别代表发表了一项声明，对知名喇嘛阿安扎西的处境深表关

切，他大力倡导在西藏地区恢复西藏佛教，并代表四川省甘孜西藏自治区藏民参与社会工作。

18. 2004年5月21日，特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和人权维护者问题秘书长特别代表和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员发表了一项声明，对安全理事会第1544(2004)号决议和人权事务高级专员提及的2004年5月19日在加沙地带拉法难民营举行和平示威期间发生的暴力和死人事件也表示深切的关注。

19. 2004年7月14日，特别报告员、酷刑问题特别报告员、暴力侵害妇女问题特别报告员、法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员、人权维护者问题秘书长特别代表、被强迫或非自愿失踪问题工作组主席和任意拘留问题工作组主席兼报告员发表了一项声明，重申对尼泊尔极其严重的人权状况深表关切。这些专家感到遗憾的是，该国政府对他们的许多呼吁都未作出反应，而且也几乎未提供任何资料，说明被关押在不明地点的那些人的命运如何。

20. 2004年7月27日，特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和酷刑问题特别报告员发表了一项声明，就一名伊朗情报官员因杀害记者Zahra Kazemi而接受审判两天之后，于7月24日被宣判无罪一事，对该案的一些疑点表示深切的关注。

21. 在2004年8月18日的新闻稿中，特别报告员、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员、布隆迪境内人权状况独立专家、暴力侵害妇女问题特别报告员和秘书长关于防止种族灭绝问题特别顾问对于8月13日夜在紧邻刚果民主共和国边界的布隆迪Gatumba难民营所发生的屠杀及其引起的种族问题予以强烈谴责。

C. 国别访问

22. 自任命以来，特别报告员访问了柬埔寨、科特迪瓦、赤道几内亚、伊朗伊斯兰共和国、意大利和塞尔维亚和黑山。他对这些国家政府提供的合作表示感谢。

23. 特别报告员请下列国家发出访问邀请：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、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。此外，2004年6月29日，特别报告员发出信件，请下列国家发出访问邀请：厄瓜多尔、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、阿拉伯利比亚民众国、秘鲁、菲律宾、沙特阿拉伯、塞尔维亚和黑山、塞拉利昂、斯里兰卡、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌克兰。迄今为止，特别报告员收到了危地马拉、洪都拉斯、塞尔维亚和黑山、斯里兰卡、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌克兰的肯定答复，并于2004年10月底访问了塞尔维亚和黑山。特别报告员对这些国家提供的合作表示感谢。

24. 2004年，特别报告员访问了科特迪瓦、哥伦比亚、塞尔维亚和黑山和意大利。访问报告分别载于文件 E/CN.4/2005/Add.2、E/CN.4/2005/Add.3、E/CN.4/2005/Add.4 和 E/CN.4/2005/Add.5。

D. 参加各类研讨会和会议

25. 2004年4月1日，特别报告员向人权委员会第六十届会议介绍了他的报告。除了别的以外，他还指出，行使见解和言论自由权是衡量一个社会对其他所有人权的保护和尊重程度的一个重要指标。然而，在世界各地及各个国家中，无论其社会制度如何，侵犯见解和言论自由权、攻击记者、媒体工作者、工会会员和所有敢于表达不同意见的人的行为依然不断发生，形式也多种多样。他强调说，多数时候这些罪行犯罪者都没有受到应有的惩罚；要保证对记者提供更大的保护，开展认真的调查是必要的。

26. 特别报告员还提到若干问题，他认为这些问题对他的任务具有特殊的意义：媒体在武装冲突中的作用、反恐立法对见解和言论自由的影响、媒体集中问题和落实获取信息权。

27. 在委员会第六十届会议期间，特别报告员利用此机会与下列国家代表举行了磋商：阿尔及利亚、孟加拉国、加拿大、科特迪瓦、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、波兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国。他还举办了一个新闻发布会，并会见了非洲国家集团代表和一些非政府组织代表。

28. 在这些会晤期间，特别报告员重申，各国政府不应认为人权委员会各专题机制冲着它们而来，因为这些机制所承担的是全球任务，涉及所有国家。他强调说，

各国政府提供充分合作，是国别访问获得成功的一个根本因素。他指出，在开展国别访问期间，各国政府应当保证特别报告员能自由接触所有人和访问他所要求访问的地点。同样，各国政府也应当乐意与报告员就访问期间可能提出的问题进行对话。关于工作方法问题，特别报告员说，各国政府和有关当局应当认真考虑紧急呼吁和指控中提出的问题，并提供内容详尽的答复，以便开展建设性对话。

29. 非洲人权和人民权利委员会与南部非洲媒体协会、非政府组织第 19 条和西非媒体基金会邀请特别报告员出席 2004 年 2 月 19 日和 20 日在比勒陀利亚举行的非洲言论自由问题会议。会议的目的是提高对非洲委员会《非洲言论自由原则宣言》的认识，讨论确定监测非洲言论自由状况的特别任务，并探讨执行该《宣言》的方法。

30. 特别报告员参加了 2004 年 5 月 3 日在贝尔格莱德举行的世界新闻自由日庆祝活动。这项活动由联合国教育、科学及文化组织和教科文组织塞尔维亚和黑山国家委员会共同组织。教科文组织还于 5 月 2 日和 3 日举行了一次会议，会议主题是“在暴力冲突中和转型期国家中对媒体的支持”。来自世界各地的媒体工作者所讨论的专题有：“处于危机和紧急状态下的当地人民的知情权”、“能力建设和新闻业文化”和“基础设施、市场和法律改革”。会议之后，教科文组织和欧安组织经与专业伙伴协商，于 5 月 4 日共同举办了一个区域研讨会，重点探讨东南欧媒体问题。

31. 特别报告员还应邀作为专题小组成员，参加了 2004 年 5 月 16 日至 21 日在西班牙巴塞罗那世界文化论坛范围内举行的对话，题目是“言语的重要性”。在此期间，国际笔会和 2004 年巴塞罗那论坛邀请特别报告员出席国际笔会狱中作家委员会第五届国际会议。

32. 特别报告员出席了 2004 年 6 月 21 日至 25 日在日内瓦举行的人权委员会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十一次会议。会议报告载于文件 E/CN.4/2005/5。

33. 特别报告员还出席了 2004 年 6 月 24 日至 26 日在突尼斯 Hammamet 举行的信息社会世界高峰会议突尼斯阶段第一次筹备会议。会议商定了世界高峰会议第二阶段筹备进程的结构，尤其是两个主要问题：国家、区域和国际各级利益有关者对《日内瓦原则宣言》和《行动计划》采取的后续行动和执行情况，特别关注最不

发达国家所面临的种种挑战；互联网管理，以及对互联网管理问题工作组的报告和适当行动的审议。

34. 非政府组织——开放社会学会司法倡议邀请特别报告员出席了2004年11月22日和23日在伦敦举行的关于新闻自由诉讼和宣传战略问题的国际会议，会议题目是“获得信息：从“软性法律”到“硬性法律””。遗憾的是，由于日程安排紧密，特别报告员未能参加该会议。

35. 特别报告员对第二次阿姆斯特丹互联网会议(2004年8月27日至28日)与会者所作的工作表示赞赏，会议通过了若干建议和关于保证媒体自由联机的最佳做法范例。2003年第一次互联网会议提出了“阿姆斯特丹建议”，这些建议构成了在这方面提出进一步思想和行动的极好依据。

二、问 题

A. 落实获取信息权

36. 人权委员会第2004/42号决议(第7段)请特别报告员在其职务范围内，继续按照第2003/42号决议第17段(a)项至(d)和(f)项规定开展活动。因此，特别报告员决定继续审查获取信息权是否存在及其范围的问题。

37. 近来，越来越多的国家通过了信息法。新法律往往包括有关获取信息的规定，这些规定应当加强公共机构为提高透明度而作出的努力。不过，由于出现一些共同的障碍，能否有效地执行这些法律，依然是一大挑战。这些障碍是：上层缺乏政治意愿；信息管理不当；对公职人员训练不足；以及官僚作风严重，无法及时发布信息。此外，在有些国家，事实已证明，以口头方式或不填正式表格索取资料，几乎是不可能的。与同样提交请求的记者或非政府组织相比，脆弱群体或受排斥群体的人，如残疾人或少数族裔等，得到肯定答复的希望则更加渺茫。

38. 特别报告员对开放社会学会作出的工作表示赞扬，该学会在2003年开展了一项示范研究，以制定用于监测获取信息情况的工作。研究的目的是，评估国家法律是否按照国际标准得到有效的执行，以及在提高透明度和增进善政方面向民间社会提供帮助。实际上，公共机构拥有多大的获取信息权，已成为民主发展的一个基准，全世界大约有60个国家现已制定了有关法律，确立了公众索取和获得政府信息

的机制。各种因素，无论是民间社会运动，还是政府间组织和多边捐助者施加的压力，都驱使各国政府和立法机关通过有关信息自由的法律。

39. 尽管国际标准确定的仅仅是一项一般信息自由权，但根据《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条中“寻求、接受……消息”这一措辞，就很容易推论出获取信息，特别是获取公共机构持有的信息的权利。在区域一级，由于获取正式文件的权利可能所受限制不多，有关该权利的法律规定和建议与日俱增。限制应当依法作出，所涉问题有保护他人权利、国家安全和防止宣传国家、种族或宗教仇恨或任何形式的歧视等。因此，公共机构持有的所有信息均应可以公开获取，除非有合法免除的理由，所有履行公共职能的机构，包括政府、立法和司法等部门机构，也应当有义务对索取资料的请求作出反应。“履行公共职能的机构”一语也指行使专门职能和(或)接受公共资金的企业、学会和协会。

40. 根据有关获取信息权的法律，这些机构应当指定某一办公室或官员专门受理索取资料的请求事宜。如果机构不大，有一名官员即可，他可身兼数职，而对于大的机构，可以设立一个部门，专门负责提高透明度和提供资料事宜。此外，所有履行公共职能的机构应当发表年度报告和有关其活动的财务帐目，并随时可以向公众提供，即使无人索取资料。

41. 任何人都应当可以提出索取资料书的请求，不必提出索取的理由：获取信息权是一项人人均可行使的基本权利。对索取资料书的请求应一概平等对待，不得歧视请求者，无论其社会、种族和政治派系如何。

42. 还有其他一些重要因素有助于正确落实获取信息权和资料的提供。例如，答复应当及时。申请的手续应当尽可能简化，特别是在识字率低的国家，应当有可能以口头方式提出申请。出于同样的原因，也应当可以获得资料而不只是文件，申请者应只付供应品费用，并且定价合理，不会形成获取资料的障碍。

43. 拒绝提供资料，应当有法律依据，并在法律规定的时限内予以说明。拒绝应当以书面形式作出，并根据法律规定，详细说明不能披露该资料的理由。法律应当保证对拒绝提供资料提出上诉的权利。

44. 2004年12月6日，特别报告员与欧安组织媒体自由问题代表 Miklos Haraszti 先生和美洲组织言论自由问题特别报告员 Eduardo Bertoni 先生一道，在非政府组织第 19 条全球促进言论自由运动方案框架下发表了一项联合声明。声明强

调了获取信息的根本重要性，赞扬有越来越多的国家已决定通过法律承认获取信息权。声明着重指出，获取信息是公民的一项权利，以及获取信息的手续应当简便、快捷、免费或费用低廉。声明谴责某些国家政府试图限制获取信息的行为，它们要么拒绝通过有关获取信息的法律，要么通过的是不符国际标准的法律。声明确认，对于公共机构及其工作人员所控制的合法机密资料，公共机关及其工作人员有责任保守秘密。其他个人，包括记者和民间社会代表，决不应有对发表或进一步传播这类信息而承担责任，无论信息是否已经透露出去，除非他们是以欺诈行为或其他犯罪手段获知该信息。

B. 媒体专业人员的保护与安全

45. 记者的保护与安全现已成为其职业生活，实际上也常常成为其私人生活中的重要因素。一些非政府组织提供了有关殉职或因职业活动而被害的记者的前后一致的综合性数字。根据它们所提供的资料，2004年是过去10年中媒体专业人员遇害人数最多的一年。2004年11月1日，世界报业协会报告说，当年已有56名记者遇害；据国际新闻自由协会所说，遇害人数为61人。其他组织的统计数字中也列入了摄影师和其他助手一类的媒体工作者。记者无国界协会指出，在同一时期，有45名记者和14名媒体助手人员遇害，保护新闻工作者委员会则说，有44名记者和17名媒体工作者罹难。其中许多非政府组织就此问题采取了各种主动行动，包括对此现象给予科学分析，并向在冲突地区工作的记者提供实际有用的建议。

46. 按地域分列的上述资料表明，迄今为止，对于新闻界来说，伊拉克是最危险的国家：2004年前10个月中就有大约23名记者遇害。无论在哪一方发起的军事行动中，被打死的大多数都是伊拉克国民，或者因工作的缘故而明确成为攻击的目标。墨西哥、巴西和秘鲁这些拉丁美洲国家以及菲律宾，也是危险丛生的地方。在这些国家中，几乎所有遇害的记者都是在对腐败和指称的管理不善等问题展开调查时遇害的。在亚洲，记者的安全问题在孟加拉国、尼泊尔和斯里兰卡等国尤其突出。前特别报告员指出的“杀一儆百”的趋势(E/CN.4/2002/75,第48段)亦愈演愈烈。

47. 1949年8月12日日内瓦四公约第一附加议定书第七十九条，是在武装冲突地区保护记者方面最相关的国际法律规定。第七十九条规定，在武装冲突地区担任危险的职业任务的新闻记者，应视为平民并得到保护，但以其不采取任何对其作

为平民的身份有不利影响的行为为限。议定书提供由记者作为国民所属国家的政府颁发的身份证样本。1990年防止歧视及保护少数小组委员会讨论了从事一项研究的可行性，研究主题为：在记者和大众媒体人员执行揭露侵犯人权行为的任务时，为其提供更多保护和帮助的方式方法。

48. 关于拟订一项与保护媒体工作者的生命和职业活动有关的国际文书这一构想，虽然过去时常都会讨论到，但并无任何结果。存在许多有争议的问题，专业人员显然不愿受某一法律文书的约束，这些因素都使得该提议难以实现。还有人认为，因公殉职的记者人数之高，与国家和国际武装冲突的存在和发展密切相关。尽管如此，目前迫切需要在这方面采取强有力的共同行动，因为这种状况是不可接受的：各国家和国际机构以及专业协会，应当率先行动，制订一套措施草案，加强记者和媒体工作者的安全和保护。

三、结论和建议

A. 结 论

49. 特别报告员认为，见解和言论自由权是一项基本的和不可剥夺的权利，它既可在各国人民和不同文明之间架起沟通的桥梁，也有助于巩固和发展民主。凡不利于思想和见解自由传播的事物，都会限制言论自由及其带来的有益结果。

50. 特别报告员认为，民主体制虽然不能预防所有侵犯见解和言论自由权的行为，但可保证对该权利提供保护，以及形成有利于行使该权利的环境。见解和言论自由不仅得益于民主的环境，它也促进了，实际上是有助于建立和巩固有效的民主制度。不过，在世界各地和各国，无论其制度如何，侵犯见解和言论自由权的行为都有可能发生，其形式可会是多种多样的。

51. 特别报告员指出，虽然有许多国家已开始采取某种积极措施，但仍有若干国家最近通过了限制性法律，特别是不利于新形式的见解和言论自由和打击诽谤行为的法律。关于媒体所有权和运作的法律，往往似乎助长了垄断或寡头垄断制度。

52. 尽管取得了某种进展，形势依然十分严峻：各种模式的侵权人权行为仍然相当活跃，其发展趋势也未有任何的变化。特别报告员收集资料，并深入审查了若

干具体问题：媒体安全与媒体集中的问题、有关诽谤问题的国家法律、利用互联网增进言论自由，以及获得信息。

53. 媒体安全问题依然十分严重：2004年，许多记者和媒体工作者在履行其职责时遇难。其中多数人是在冲突地区遇害，他们要么被视为敌方部队人员，要么则被认定为记者而蓄意加以杀害。有一些记者被杀害是因为就社会和经济问题开展了调查。凶手的身份范围很广：准军事团体、秘密执法人员、叛乱团体、恐怖分子。通常，这些犯罪行为都未受到应有的处罚；正好相反的是，许多案件中法律机关参与的嫌疑极大。

54. 在战争地区遇害的记者和通讯员人数也有所增加，因为媒体报道，特别是电视报道，现已视为战争宣传的一个基本要素。实际上，由于报道的视角不同，媒体报道可以产生，并最终改变公众对冲突的看法。另一方面，在许多情况下记者对冲突提出了多面看法，也有助于普通公民独立评价冲突。

55. 特别报告员尤其对媒体日益集中的现象表示关切，不但在发展中国家，而且在发达国家，这一现象十分普遍，也极其明显。特别报告员指出，较之由媒体当局或保密信托经营的媒体，私营企业公司所直接经营的媒体在新闻报道方面往往不够不偏倚，专业精神欠佳。此外，媒体所有人追求盈利的态度，对职业协会和工会也始终是一个挑战。扭转这一现象，将有助于在信息问题上采取一种更加多元化的办法，并将促使提高用户服务的效率，同时往往也会降低费用。

56. 此外，特别报告员还指出，随着电视、广播电台和互联网的日益发展，印刷媒体面临着一场深刻的危机，它已导致形成国家和国际印刷集团，并致使许多专业人士遭解聘。这一状况可能会对专业新闻业的独立性产生极大的危害，尤其在最具挑战性的一个部门：调查新闻业。印刷媒体是传播思想和见解的一个不可替代的工具，它的消失将会促使媒体界盛行信息娱乐化以及甚至虚构信息的风气。

57. 特别报告员认为，如何保证互联网和其他新的通讯工具实现见解和言论自由，是未来的主要挑战。实现全球信息社会，使穷人也可获得现代技术，也许就是人类的一大跃进，为人类和经济发展开辟了新的途径。如果信息社会错失良机，未能使技术在全球范围内得到应用，发达国家和发展中国家之间的社会和经济裂痕将会进一步加深。

58. 特别报告员尤其担忧的是，针对族裔群体和其他弱势群体使用各种带有歧视性内容的言论的现象越来越多。仇恨讲话和类似的言论可能会促使原本不稳定的局势进一步恶化，把一个国家推向武装对抗的境地。在冲突后社会，有失公允的报道可能重新激起暴力冲突，使为和平与和解所付出的艰辛努力毁于一旦。尊重人权、专业精神和个人责任感，是独立新闻工作不可缺少的要素，应当谨慎地予以保持和发展。

59. 污蔑和诽谤依然是目前传播领域中一个令人烦忧的特征。有时它被作为一种政治工具从私生活方面打击个人。另一方面，当选官员和当局的官员应当意识到，由于他们所担负的角色，他们很可能在履行职责的过程中成为新闻媒体关注的重点(例如，见前特别报告员的报告(E/CN4/2000/63,第 45-52 段))。鉴于媒体在广泛提高对政治、经济和社会问题的认识方面所发挥的至关重要的作用，特别报告员认为，许多记者因污蔑罪名而受到审判，这是完全不能接受的。

60. 特别报告员重申，他对信息权、特别是获得信息权落实不力感到关切。一些国家确实已通过了有关获得信息权的法律，但它们是否有能力有效地执行这些法律，还是令人担忧的问题。在许多国家，公共机构和履行公共职能的机构继续扣住信息并将其作为机密来处理，即使此种做法没有任何法律或其他理由。法院、议会，包括议会各委员会和小组委员会，以及其他公共机构，均应对公众开放，受理公民索取资料书的申请。此外，所有国家当局和与公民利益和福利有直接联系的其他机构，都应当编制年度报告，并列入财务部分。一般而言，必要时保密规定所涉及的只是与国家及其人民的安全直接有关的文件。甚至在这些情况中，为了透明度也为了民主进程发展起见，在所有司法程序结束之后，经过一段时间的检验，即应解密。

61. 特别报告员再次指出，许多国家政府利用反恐怖主义和国家安全法律，对见解和言论自由和获取信息权施加部分或完全限制。滥用此种法律所赋予的权力和特权，往往导致发生下列行为：延长或短期任意拘留；酷刑；法外处决、即决处决或任意处决；失踪；威胁和恐吓；查封各种媒体企业；禁止发行出版物；禁止公共集会；取缔与恐怖主义无关的组织和团体；对各种形式的通讯实施检查；以及司法部门对警方、武装部队和准军事团体犯下的虐待和罪行从轻处理。

B. 建 议

62. 特别报告员促请各国政府执行必要措施，审查现行做法，并在与增进和保护见解和言论自由有关的所有领域采取补救行动。特别报告员特别鼓励新兴的民主政府增进和保护新闻界、政党、工会、学生、教师、社会工作者、作家和艺术家的见解和言论自由。各国政府也可酌情考虑寻求人权高专办的技术援助，消除导致侵犯人权行为的原因。

63. 特别报告员鼓励民间社会的成员和组织继续向其提供信息，说明世界各地对于见解和言论自由权的落实和侵犯情况。

64. 特别报告员谨此回顾，各国政府有责任保护公民的安全，不管其政治或社会关系如何。武装冲突和普遍暴力行为无法为见解和言论自由提供适宜的环境。各国政府应当采取所有必要措施，保护处境危险的记者以及其他专业人士免受攻击，无论是来自官员、执法人员、武装团体或恐怖分子的攻击。

65. 在这方面，特别报告员促请各国民政当局和军事当局，适当时也促请国际主管当局对杀害和攻击媒体专业人员、工会会员、社会工作者、学生教师和艺术家的罪行进行调查，无论这些罪行在哪里发生，包括在战争和冲突地区发生的这种罪行。消除对此种行为犯罪者有罪不罚现象，将会加强法治在所有社会中所需发挥的重要作用。

66. 特别报告员希望重申其向人权委员会提出的建议，即必须根据各国政府和政府间组织与非政府组织提供的资料和经验，就尤其是武装冲突情况下的记者安全问题开展深入和公正的研究。

67. 特别报告员鼓励各国政府确保民间社会不同行为者，除经济和政治团体之外，还包括当地社区和少数民族以及弱势群体，均可享有并易于通过媒体行使见解和言论自由权。

68. 特别报告员请各国政府通过有关法律规章，允许人民通过互联网自由交流，并消除信息自由流通方面的一切现有障碍。关于这一点，特别报告员强调，许可证发放程序应当具有透明度，不带歧视性，并且公正合理，而实施限制的唯一目的则应当是打击电脑化犯罪，尤其是恋童癖和贩卖人口这类十恶不赦的罪行。

69. 遵照国际标准，国家法律应当明文规定，对污蔑和诽谤案件应依照民法来处理。所课的任何罚金都不应致使无法继续开展新闻活动和调查，并且应当与记者

的财力状况相称。特别报告员还指出，污蔑/诽谤案件同样可以不用诉诸司法，通过调解员斡旋即可解决。国家新闻协会和有关独立当局应当赋予解决此类案件的权力。

70. 特别报告员鼓励和支持拟订国家倡议和国际倡议，以期监测信息权、包括获取信息权的落实情况。他鼓励所有相关的国家机构和国际机构认真审查有关提议，通过拟订有关这一事项的全球和区域文书或规章来完善这些权利。

71. 特别报告员敦促联合国和其他政府间组织为此类倡议的实施作出贡献，以便提高倡议的透明度和可行性。在这方面，特别报告员希望支持与财政透明和问责制有关的工作，以及与可持续发展的联系，特别提及多边发展机构所开展的活动。特别报告员还将进一步考虑草拟一套有关建议，支持就更好地实施获取信息权的措施开展比较研究。

Annex

Historical overview of the mandate

1. In this section of the report, the Special Rapporteur wishes to cite some noteworthy activities, especially those carried out within the United Nations system, leading to the creation of the mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. The Special Rapporteur is convinced that, in the year of the second and final phase of the World Summit on the Information Society, such an exercise could make a contribution to a global assessment of recent, and less recent, achievements in the field of freedom of opinion and expression and could show new paths for action.
2. First, the Special Rapporteur wishes to note that the concept of freedom of opinion and expression, together with its ancillary rights, the right to freedom of information and the right of access to information, as well as the right to association, are well rooted in the most common international human rights instruments. Beyond the fundamental vision of article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, substantive legal provisions support the concept of freedom of opinion and expression in most of the core human rights instruments. Articles 19, 21 and 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights; articles 8 and 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and article 13 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families deal with various aspects of freedom of opinion and expression relevant to the mandate.
3. It is worth recalling some of the very first resolutions of the General Assembly on freedom of opinion and expression. Resolution 59 (I), adopted in 1946, declared: "Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated"; and "Freedom of information requires as an indispensable element the willingness and capacity to employ its privileges without abuse. It requires as a basic discipline the moral obligation to seek the facts without prejudice and to spread knowledge without malicious intent." Resolution 110 (II), adopted in 1947, condemned "all forms of propaganda ... which is either designed or likely to provoke or encourage any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression". Resolution 127 (II), also of 1947, invited Member States to "study such measures ... as might be taken ... to combat, within the limits of constitutional procedures, the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States".
4. A first element that can be gathered from those resolutions, as well as other documents, is that the concept of freedom of information, perceived as freedom of the media, prevailed over the more comprehensive concept of freedom of opinion and expression. The term "freedom of opinion and expression" appeared with force in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights. Secondly, the wording used in the context of freedom of opinion and expression was heavily influenced by the outcome of the Second World War and by the beginning of the cold war. Not surprisingly, one of the recurring issues within the United Nations at that time was the maintenance of peace and the building of friendly relations among States. The use of false

and distorted reports - a basic instrument of political propaganda - was considered a major threat to peace and a deterrent to the institution of a productive dialogue among countries.

5. The UNESCO Constitution, which entered into force in 1946, states that “States Parties to this Constitution, believing in full and equal opportunities for education for all, in the unrestricted pursuit of objective truth, and in the free exchange of ideas and knowledge, are agreed and determined to develop and to increase the means of communication between their peoples and to employ these means for the purposes of mutual understanding and a truer and more perfect knowledge of each other’s lives”. Article 2 (a) of the Constitution states that the organization will “collaborate in the work of advancing the mutual knowledge and understanding of peoples, through all means of mass communication and to that end recommend such international agreements as may be necessary to promote the free flow of ideas by word and image”.

6. The first United Nations Conference on Freedom of Information was held in Geneva in March/April 1948 with the purpose of formulating views concerning the rights, obligations and practices that could be included in the concept of freedom of information. The Conference endorsed the concepts set out in Assembly resolutions 59 (I), 110 (II) and 127 (II) and endeavoured to reconcile them. Three draft conventions were annexed to the Final Act of the Conference¹ namely, the first one on gathering and international transmission of news; the second one concerning the institution of an international right of correction; and the third one on freedom of information.

7. The general aim of the draft convention on gathering and international transmission of news was to implement the right of peoples to be fully informed and to improve the understanding between peoples through the free flow of information and opinion. The draft convention contained 14 articles and dealt primarily with the duties of States with respect to “foreign correspondents”. The convention imposed on contracting States a number of duties with the aim of encouraging the freest possible movement of foreign correspondents in the exercise of their functions.

8. The draft convention on freedom of information was premised on the belief that free interchange of information and opinions in the national and the international sphere is a fundamental human right, as well as being essential in the cause of peace and for political/economic progress.¹ The main duty on contracting States was the obligation, set in article 1, that each State secure to all its nationals and to the nationals of every other contracting State lawfully within its territory, freedom to impart and receive information and opinions, orally, by written or printed matter, in the form of art, or by legally operated visual or auditory devices without governmental interference.

9. Since the Conference, United Nations bodies have had trouble in expounding and elaborating the concept of freedom of opinion and expression, agreeing upon its legitimate limitations and recommending effective measures for its realization. In spite of many efforts, the draft convention on freedom of information was never finalized nor opened for signature; this item appeared on the agenda of each regular session of the General Assembly from 1962 to 1980 before being abandoned. A similar, unfortunate fate surrounded the draft declaration on

freedom of information, adopted by the Economic and Social Council, transmitted to the General Assembly in 1960 (resolution 756 (XXIX), annex) and finally dropped in 1980.

10. However, it is worth noting that the Conference, in its resolution No. 39, recommended that the Council extend the mandate of the Sub-Commission on Freedom of Information and of the Press, a body established in 1947 by the Commission on Human Rights, for a further three years. The Conference also recommended that the Sub-Commission initiate studies and make recommendations to the Council regarding, inter alia, the promotion of a wider degree of freedom of information and the minimization of restrictions thereto; the promotion of dissemination of true information to counteract Nazi, fascist or any propaganda of aggression or of racial, national and religious discrimination; the improvement of intergovernmental agreements and measures to facilitate the work of foreign news personnel.

11. In 1950, the Department of Social Affairs of the United Nations Secretariat prepared a two-volume compilation of materials on *freedom of information*.¹ Volume I contains the replies received from 33 Governments in response to a request from the Secretary-General to supply information on the status of freedom of information in their respective countries, including on measures to combat the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States. Volume II includes relevant articles of constitutions, legislative enactments and regulations, judicial decisions, codes of honour, and other related materials received as annexes to the replies published in volume I.

12. Another legal standard pertaining to the field of freedom of information was the Convention concerning the International Right of Correction.¹ It was opened for signature on 16 December 1952 and entered into force in August 1962. The Convention developed the concept of correction in the context of peaceful international relations with the aim of sharpening the sense of responsibility of various media of information. It was felt that the publication of inaccurate reports would endanger the maintenance of friendly relations between peoples and the preservation of peace. The Convention characterized inaccurate reports as “false” or “distorted” reports without criminalizing their publication. It acknowledged the impossibility - and undesirability - of envisaging the institution on the international level of a procedure for verifying the accuracy of reports that might lead to the penalizing of such publication. Thus, the approach promoted by the Convention was to offer to those directly affected by reports which they considered false or distorted the “possibility of ensuring commensurate publicity for their corrections”.

13. In resolution 442 C (XIV) of 13 June 1952 the Economic and Social Council appointed, for an experimental period of one year, and in a personal capacity, a rapporteur on matters relating to freedom of information. The Rapporteur - Salvador López - was charged with preparing a report covering major contemporary problems and developments in the field of freedom of information, together with recommendations regarding practical action which might be taken by the Council in order to surmount those obstacles to the fuller enjoyment of freedom of information.

14. In section 1 of his report, “Freedom of Information, 1953”¹ Mr. López presented an overview of the historical development of the concept of freedom of information, which he calls the most vulnerable freedom, prior to the United Nations; an overview of the work of the

United Nations and specialized agencies; and an analysis of the reasons for the success or failure of these efforts. Section 2 dealt with a number of related issues: rights and responsibilities of the media of information; propaganda for war and false/distorted information; internal censorship and the suppression and coercion of media of information; censorship of outgoing news dispatches; status and movement of foreign correspondents; laws affecting the press (constitutional trends, legislation aimed at preventing misuse of information, measures to protect freedom of information, and radio and newsreels); monopolies; professional standards; independence of information personnel; protection of sources; development of radio, film radio and television; professional training; the production and distribution of newsprint; press rates and priorities; international broadcasting; postal services; tariff and trade practices, and copyright. He concluded his report with a number of recommendations for immediate action by the Council, and on machinery and future tasks. Finally, Mr. López also prepared an update published as a supplementary report.¹

15. In 1961, a consultant of the United Nations, Mr. Hilding Eek, prepared a report on developments in the field of freedom of information since 1954¹ which summarized the debates and the discussion on several issues surrounding freedom of information and related issues: freedom of information and the United Nations; the concept of freedom of information, legal approach and pragmatic approach. The report also included a section on facilities and obstacles to the free flow of information; a section on content and quality of information. Finally, the last part of the report was devoted to the availability of United Nations news.

16. Following a seminar held in New Delhi in 1962,¹ the Secretary-General organized a seminar on freedom of information, at the invitation of the Government of Italy, in April 1964 in Rome. The agenda of the seminar included: the role of Government; press laws; the role of publisher and proprietor; the role of the professional journalist; standards of journalism and the role of the reader. The general conclusions of the debates stated, inter alia, that in all countries, regardless of their social and political systems, the same basic problem existed: how to ensure that the great powers of the information media were used for the good of humankind and not as an instrument of tyranny. All countries delegations recognized certain common standards and aspirations, albeit that the ways of reaching the goals would differ, such as: information media should strive to enhance human dignity, broaden intellectual and moral outlook of peoples, bring about a better understanding between individuals and enable readers to play a responsible role in the affairs of the community and the world.

17. In the 1970s, the General Assembly remained seized of the issue of freedom of information and new resolutions adopted during that period were influenced by the debate on a new world economic order. In effect, in its resolution 33/115 B of 18 December 1978, the Assembly affirmed the need to establish a new, more just and more effective world information and communication order, intended to strengthen peace and international understanding and based on the free circulation and wider and better-balanced dissemination of information.

18. The issue of the right to freedom of opinion and expression surfaced at the level of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (now the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) during the late 1980s. In 1987, Louis Joinet produced a working paper concerning the detention of persons exercising the right to freedom of opinion or expression (E/CN.4/Sub.2/1987/15, annex I), followed by a

working paper by Danilo Türk (E/CN.4/Sub.2/1989/26). By decision 1990/117, the Sub-Commission took note of those authors' preliminary report (E/CN.4/Sub.2/1990/11), as Special Rapporteurs, entitled "The right to freedom of opinion and expression: current problems of its realization and measures necessary for its strengthening and promotion".

19. Mr. Joinet and Mr. Türk produced a final report in 1992 (E/CN.4/Sub.2/1992/9 and Add.1). The addendum contained the conclusions and recommendations of the two special rapporteurs. They stated that the report "endeavours above all to be an instrument for analysis, whose purpose is to help assess the extent to which the standards concerning freedom of opinion and expression are respected when decisions are taken in this area" (para. 3). In particular, the report showed that in most instances, criminal convictions of journalists are based on provisions of internal law, which, upon verification, invariably turn out to be restrictions that are inadmissible in a democratic society. Thus, journalists and other professionals in the field of information could have used the report as an instrument for the defence of their rights.

20. Moreover, the special rapporteurs stated that in cases where Governments take measures to restrict and/or prohibit xenophobic, racist, revisionist and/or neo-Nazi ideas, it is important to ensure that the admissible restrictions are not worse than the evil they are designed to remedy. They added that "restrictions must be interpreted and applied restrictively. In particular they must be in conformity with the principles of legitimacy, legality, proportionality and democratic necessity" (para. 5).

21. As to recommendations, the special rapporteurs proposed a discussion, in consultation with the professional information media and the specialized NGOs, of the "conditions under which the Sub-Commission could take the initiative of drawing up specific safeguard standards, especially with a view to lessening the possible risks to democracy of the theory of the so-called 'admissible' restrictions". Simultaneously, the Sub-Commission should study the "desirability of identifying those elements that constitute the 'hard core' of the freedom of opinion, expression and information which in no circumstances might give rise to restrictions or derogations".

22. It is worth emphasizing that the special rapporteurs proposed the introduction of a special procedure to assure the protection of professionals in the field of information, against the background of journalists too frequently subjected to many irregular sanctions or serious persecution. They proposed a number of options: a special rapporteur, the solution that they favoured; a working group of the Commission on Human Rights; or a request to the Secretary-General to produce periodic reports.

23. It is impossible here to do justice to all UNESCO initiatives in the field of freedom of expression. The Special Rapporteur nevertheless wishes to mention a few examples:

(a) In 1978, the Executive Board of UNESCO laid down a confidential procedure for the examination of complaints (called communications) received by the organization concerning alleged violations of human rights in its fields of competence, namely education, science, culture and communication. A subsidiary organ of the Executive Board, the Committee on Conventions and Recommendations, implements it. From 1978 to 2003, the Committee on Conventions and Recommendations considered 508 communications;

(b) The UNESCO General Conference at its twentieth session in 1978 proclaimed the Declaration on Fundamental Principles concerning the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racialism, Apartheid and Incitement to War;

(c) The best known UNESCO effort in this field is the proclamation in 1993 by the General Assembly, in its decision 48/432 of World Press Freedom Day to be celebrated on 3 May. In this connection, the Special Rapporteur wishes to commend the work of the advisory group on press freedom, which includes media professionals from all parts of the world, and the establishment in 1997 of the UNESCO/Guillermo Cano World Press Freedom Prize.

Note

- ¹ The full text of the statement is available at www.ohchr.org.

-- -- -- -- --