



人权理事会
第十一届会议
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问题特别报告员
弗兰克·拉鲁的报告*

* 本报告在指定的期限后提交是为收入有关该专题事项的最新资料。

内容提要

本报告是增进和保护见解和言论自由问题特别报告员弗兰克·拉鲁根据人权理事会第 7/36 号决议提交的。这是于 2008 年 8 月 1 日开始执行任务的现任授权任务负责人所提交的第一份年度报告。报告集中阐述特别报告员对该项授权任务的主要设想和任务涉及的一些优先事项。报告审视了人权理事会第 7/36 号决议中阐述的授权任务的职权范围，随后阐述特别报告员的工作方法。

报告的第一章概要说明该项授权任务，并介绍人权理事会第 7/36 号决议，而见解和言论自由权问题的授权任务在该决议中得到审查并延长到 2008 年 3 月。第二章简要介绍特别报告员自 2008 年 8 月开始担任这项职务以来所开展的一些主要活动，其中包括对这一阶段里函件来文的趋势所进行的分析。第三章概述特别报告员要处理的一些主要问题，并介绍他对这一任务的设想和确定的优先事项。在这一框架下，特别报告员对限制见解和言论自由权的问题阐述初步的想法。他并着重讨论在极端贫困的情况下了解信息的权利问题，以及媒体专业人员的安全和保护问题，其中包括对在冲突地区工作的记者提供保护的问题。第四章提出特别报告员的一般性结论和建议。

本报告的增编包含了前任特别报告员从 2008 年 1 月 1 日至 8 月 1 日、随后由现任特别报告员截止 2008 年 12 月 31 日为止所发出的各项函件的概要，其中包括截止 2009 年 2 月 15 日从各国政府收到的答复。第二项增编包含了前任特别报告员阿姆贝伊·利加博完成的有关他在 2007 年 11 月前往洪都拉斯进行国别访问的报告，第三项增编包含了一份阐述特别报告员在 2009 年 3 月对马尔代夫共和国进行正式国别访问(这是他作为任务负责人开展的第一次官方国别访问)之后所取得的各项调查结果。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-------------------------------------|------------|------------|
| 一、任 务..... | 1 - 5 | 4 |
| 二、特别报告员的活动..... | 6 - 32 | 5 |
| A. 对信息、来文通信和各项趋势的分析 | 6 - 10 | 5 |
| B. 新闻发布..... | 11 - 15 | 6 |
| C. 参加会议和研讨会情况..... | 16 - 30 | 8 |
| D. 国家访问..... | 31 - 32 | 10 |
| 三、设想和优先事项..... | 33 - 55 | 11 |
| A. 主要的优先事项和工作方法..... | 33 - 37 | 11 |
| B. 对见解和言论自由权的限制 | 38 - 42 | 12 |
| C. 在冲突地区工作的记者和媒体专业人员的 安全和保护..... | 43 - 50 | 13 |
| D. 极端贫穷情况下落实取得信息的权利 | 51 - 55 | 15 |
| 四、结论和建议..... | 56 - 67 | 16 |
| A. 极端贫穷情况下取得信息的机会 | 59 - 63 | 16 |
| B. 媒体专业人员的安全和保护 | 64 - 67 | 17 |

一、任 务

1. 人权理事会在 2008 年 3 月的第七届会议上审查了见解和言论自由权问题特别报告员的授权任务。据此，人权理事会根据第 7/36 号决议将授权任务再延长三年，同时在该决议第 3 和第 4 段中阐述了特别报告员的职权范围，决议授权特别报告员：

- (a) 收集一切有关侵犯寻求行使或增进见解和言论自由权的人的见解和言论自由权、对他们歧视，威胁或使用暴力、进行骚扰、迫害或恫吓的资料，无论情况发生在何处，包括作为一个高度优先事项，对记者或新闻领域其他专业人员的此类行为；
- (b) 同政府、非政府组织和了解这里情况的任何其他方面查询和接受可信和可靠的资料并对之作出回应；
- (c) 就如何更好地增进和保护一切表现形式的见解和言论自由权提出意见和建议；
- (d) 为联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助和咨询服务作出贡献，以更好地增进和保护见解和言论自由权。

2. 人权理事会通过这项决议认识到行使见解和言论自由权是民主社会的基础，理事会并在决议第 5 段中吁请所有国家政府“为特别报告员开展任务提供合作和帮助，在没有不必要拖延的情况下提供一切资料，答复授权任务负责人提出的函件，并呼吁各国政府以建设性对话的精神，认真考虑对特别报告员关于前往本国访问的要求作出有利的答复”。

3. 特别报告员赞赏地注意到，第 7/36 号决议要求继续就新的信息和通信技术所带来的裨益和挑战、特别是在第 4(f)段中提到的人人都可进入信息社会的权利问题酌情提出意见。特别报告员认为获得信息是这项任务的一个优先事项，据此希望将本报告的一部分内容专门用于讨论在极端贫穷情况下获得信息的问题。

4. 人权理事会在第 7/36 号决议第 4(d)段中吁请特别报告员报告以下情况“考虑到《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款和第二十条，以及消除一切形式种族歧视委员会第 15 号一般性意见，其中规定对散布基于种族优越或仇恨的一切思想加以禁止是符合见解和言论自由权的”。

5. 除了《公民权利和政治权利国际公约》和其他继续为授权任务提供法律基础的相关国际和区域文书之外，特别报告员将继续争取落实在该项决议中阐述的各项条款。

二、特别报告员的活动

A. 对信息、来文通信和各项趋势的分析

6. 为了有效地执行任务，特别报告员着重关注从各种各样来源所获得的信息，这些来源包括各国政府；地方、国家、区域或国际性政府和非政府组织；新闻专业人员和写作人员协会；及工会。从各种来源得到的来文通信提供了手段，据此可以确定各种趋势、重申已经在以前报告中讨论过的问题，并提请国际社会注意到一些对尊重见解和言论自由产生影响的政策、惯例和措施。

7. 所收到的信息能在很大程度上表明某一国家落实见解和言论自由权的程度。特别报告员也可能就他认为与他任务相关的属于一般性关注的问题而决定自发地采取行动。

8. 特别报告员所接收的多数案例都涉及到为了报复记者、学生、人权维护者和工会成员行使其见解和言论自由权而对这些人的恫吓、殴打、骚扰、谋杀或对这些人身心健全的其他种类的侵害。在许多案例中，这类侵害涉及到镇压在国家或地方层面上因表示不赞同某一政府的政策而进行的和平抗议，或对大型公司的行动所进行的和平抗议。尽管镇压的范围、力度和时间长度可能会有很大差别，但是所收到的指控并不局限于那些政治、社会和经济状况特别困难的¹国家，而是也涉及到在过渡性或已有悠久稳定基础的民主国家中发生的侵权行为。

9. 对于各项来文的分析并表明了许多案例涉及到依据抵毁、诽谤和污蔑罪名而起诉或监禁个人，包括新闻媒体从业人员的事件，尽管在一些国家里已规定这类行为并非罪行。在许多地区的另一主要趋势是颁布法律，通过支持国家对媒体传播内容独立性的干涉；通过设置用来关闭媒体传播单位的主观性许可发放程序；通过限制记者、特别是外国记者自由开展工作的能力；通过对民间社会组织的运作(包括经费)实行严格的限制，从而不正当地限制言论自由。

10. 从 2007 年 12 月 5 日至 2008 年 12 月 31 日，已经以特别报告员的名义发出了 433 份来文信函、其中 365 份是与其他特别程序任务执行人共同签署的。这些来文信函的地理分布情况如下：30%发往亚洲和太平洋地区；20%发往非洲地区；20%发往拉丁美洲和加勒比地区；17%发往中东和北非地区；13%发往欧洲、北美和中亚地区。

B. 新闻发布

11. 特别报告员在他的授权任务范围内发布新闻稿，以便着重指出他对于时下涉及到见解和言论自由的某些事件所表示的特别关注。提交人自 2008 年 8 月开始其任以来，已经就限制见解和言论自由权的情况发表过四项联合新闻声明。

12. 2008 年 11 月 18 日，特别报告员与缅甸人权局势问题特别报告员、¹法官和律师独立性问题特别报告员、人权维护者促进问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员一起发表了一项联合新闻稿，谴责在缅甸的严峻现状和对良心犯的不公平审判。各位专家指出，2007 年被捕的和平示威者是在被任意监禁一年之后才受审判的，其中几十人被判处 65 年的监禁；其他人则被判处 25 年的监禁。此外，一些辩护律师也被判处几个月的监禁或者被禁止不得代理其委托人。各专家强烈敦促缅甸政府当局停止对那些行使其人权的人所实行的骚扰和拘禁行为。他们要求所有受拘禁的人在受到公正审判保障的情况下接受审判，并要求所有辩护律师得到释放。

13. 2008 年 11 月 27 日，特别报告员与人权维护者处境问题特别报告员和暴力侵害妇女特别报告员一起发表了一项新闻稿，涉及到在伊朗伊斯兰共和国对于“100 万个签名运动”成员持续的骚扰和恫吓。各专家指出，和平示威者受到逮捕、拘禁和迫害，被判处徒刑，而参与这项运动的女权活动分子被持续骚扰并在旅行方面受到阻止。专家要求使女性能够参与公共生活，并要求在伊朗伊斯兰共和国支持男女的平等待遇，并对此加以鼓励，作为建设强大和健康社会的方式，而妇女的独特贡献能够发扬光大。据此，特别报告员敦促伊朗伊斯兰共和国

¹ 新闻声明的全文可以到以下网址参看：<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/875F9C3B794E9AB3C125750500497FDD?opendocument>。

政府遵守其根据《公民权利和政治权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视国际公约》所承担的义务，并尊重女权活动分子自由结社与和平集会的权利以及见解和言论自由权。

14. 2008年12月10日，特别报告员与35名其他特别报告员和独立专家发布了一项新闻稿，欢迎大会通过《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，该项议定书使那些在经济、社会和文化权利方面遭受到侵犯的人能够寻求补救并要求追究那些对相关行动负有责任的人。各专家表示希望，委员会根据《任择议定书》的程序所通过的意见能够为人权方面的各界人士用来帮助各国采取具体步骤，实现所有人的权利，并深入那些处于社会最边际和最弱势的、因而在各项权利方面最可能遭到侵犯的人。各专家呼吁所有国家尽快签署并批准该项文书，以便使之得以快速生效并广泛适用。

15. 2009年2月9日，特别报告员与其他10名独立专家发布了一项新闻声明，对斯里兰卡的人权状况恶化深表关注，尤其是对批评的声音空间缩小以及存在惧怕对受害者和证人的报复情况深表关注。各专家指出，在该国全国各地，对于侵犯人权行为不加以惩处的现象毫无减缓地继续存在，对于那些维护人权、尤其是对记者和律师都造成一种恐惧和恫吓的气氛。各专家并指出该国对记者和媒体工作者的严重和危及生命的侵害现在是司空见惯的事情，其中一个事例就是记者 Lasantha Wickremetunga 被杀以及对主要媒体传播机构的袭击。各专家同人权事务高级专员一样深表关切地注意到这些非军事人员所面临的急速恶化的状况以及非军事人员的大量死伤情况。他们并谴责对人道主义援助进入冲突区域的限制，因为这种限制更加恶化了已持续存在的严重侵犯最基本经济和社会权利的情况。各专家强烈敦促斯里兰卡政府立即采取措施确保开展有效的补救行动，以便帮助侵犯人权行为受害者及其家庭。各专家并着重指出，需要对一般的管制体系开展全面彻底的改革，以便防止进一步严重侵犯人权事件的再次发生。各专家呼吁立即制止有罪不罚现象，并制止任何报复行动。为了加强法治并帮助确保斯里兰卡所有人的安全和在人权方面的保护，各专家指出，他们将继续向该国政府提供援助。

C. 参加会议和研讨会情况

16. 2008 年 10 月 2 日至 3 日，特别报告员出席了“公民权利和政治权利国际公约第十九条和第二十条之间的联系问题专家研讨会：表达自由与构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨”。² 这一研讨会是由人权事务高级专员办事处举办的，与会的有 200 多名观察员，其中包括政府的代表、其他联合国机构、区域组织、媒体和非政府组织的代表。这项活动的目标是要澄清《公民权利和政治权利国际公约》关于言论自由和构成煽动歧视、敌意和暴力的鼓吹宗教仇恨行为问题的第十九条和第二十条之间的联系。特别报告员介绍了一项根据第十九条第 3 款论述各允许的限制之间的差异和联系问题、尤其是涉及到旨在保护其他人权利的限制问题，以及国家根据《公约》第二十条的义务等问题的论文。特别报告员通过参加这一活动指出了经由公开辩论解决基于真正的文化或宗教差异而产生的紧张局势之重要性，对此着重指出，言论自由因此就是对宽容的一项要求、而不是一项阻碍。特别报告员对这一活动的参与属于人权理事会第 7/36 号决议所阐述的授权任务的范围之内。

17. 2008 年 10 月 7 日至 8 日，特别报告员出席了在日内瓦举行的关于新任命特别程序任务负责人的信息介绍会。会议主要讨论了由人权理事会推进的体制建设进程，以及授权任务负责人的新的工作方法，同时还涉及到诸如与民间社会、国家人权机构的合作以及各特别程序任务之间合作的问题。

18. 特别报告员在日内瓦出席上述活动时会晤了伊斯兰会议组织的代表和拉丁美洲和加勒比集团国家的代表。特别报告员十分有兴趣与所有区域集团保持公开的对话，并计划在今后前往日内瓦时会晤那些他尚没有机会会见的代表。

19. 2008 年 10 月 10 日，特别报告员出席了在斯特拉斯堡欧洲人权法院举行的一次研讨会，题为“欧洲对言论自由的保护：对最近一些限制性趋势的反思”。这一活动是由斯特拉斯堡 Robert Schumann 大学、根特大学和开放社会司法倡议组织共同举办的。

20. 10 月 26 日，特别报告员在伦敦会见了世界报业协会成员。

² 这项活动的详情可参看网址：www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/。

21. 10月28日，特别报告员出席了教科文组织在巴黎举行的“言论自由问题国际讨论会”。这一活动题为“言论自由：发展、民主与对话”，这次会议的组织是为纪念《世界人权宣言》第十九条发表60周年。特别报告员在巴黎出席这一活动时还会见无国界记者国际协会的代表。

22. 2008年11月7日，特别报告员出席了“世界社区无线电广播电台协会25周年：通过社区电台实现发展和当家作主”的国际研讨会，会议是由在蒙特利尔的世界社区无线电广播电台协会举办的。

23. 2008年11月13日至15日，特别报告员出席了拉丁美洲电台教育协会在布宜诺斯艾利斯举办的一次活动。这次国际会议的主要焦点是“电台的言论自由、多元化和多样性”。

24. 2008年12月9日的作为全球世界新闻媒体发展问题论坛一部分的一次会议(2008年12月7日至10日在雅典举行)之后，特别报告员与欧洲安全与合作组织(欧安组织)新闻媒体自由问题代表 Miklos Haraszti、美洲国家组织言论自由问题特别代表 Catalina Botero 以及非洲人权和人民权利委员会言论自由和获得信息自由特别报告员 Faith Pansy Tlakula 一起，就抵毁宗教、反恐怖主义及反极端主义立法问题发表了一项联合声明。声明指出，“抵毁宗教”的理念不符合关于抵毁行为的国际标准，而对于言论自由的限制应当局限在保护超越一切的个人权利和社会利益范围之内，绝对不应当利用各种限制来保护某些特定的机构或抽象的概念、理念或信仰，其中包括宗教方面的理念和信仰。这项声明并指出，为防止不容忍态度而对言论自由实行的限制，其范围应当局限于构成煽动歧视、敌意或暴力的那些鼓吹民族、种族或宗教仇恨的行为，声明并鼓励大会和人权理事会不再通过支持抵毁宗教概念的宣言。

25. 2008年12月11日，特别报告员出席了一次由“第十九条”非政府组织在伦敦举行的活动，讨论“在自由言论的框架内促进平等”问题，而12月12日至14日，特别报告员出席了由布达佩斯的中欧大学新闻媒体和通信问题研究中心组织的关于言论自由问题的国际专家圆桌会议。

26. 2009年2月5日，特别报告员出席了一次活动，题为“变革的议程：尼泊尔言论自由框架”，这项活动是在加德满都举行的。普什帕·卡马勒·达哈尔总理发表了一项由自由论坛、“第十九条”和尼泊尔记者联合会等非政府组织作为

联合倡议共同编写的一项报告(“关于尼泊尔言论自由权的变革议程”),作为这项活动的一项内容。

27. 1月23日,特别报告员在关于“言论自由与宗教自由之间的关系:从受害者角度看问题”的威尔顿公园会议上讲话。这项活动题为“当前和今后的人权方面挑战”,是1月22日至24日在伦敦举行的。

28. 1月25日至29日,特别报告员出席了由国际言论自由交流网在危地马拉的安提瓜举办的拉丁美洲言论自由问题组织的区域会议。

29. 3月13日至16日,特别报告员出席了一次由美洲报业协会在亚松森举行的圆桌会议。

30. 2009年3月22日至25日,特别报告员出席了一次国际研讨会,题为“21世纪的拉丁美洲,通信和权利”。这一活动是由拉丁美洲电台广播教育协会和安第斯·西蒙波利瓦尔大学举办的。研讨会在基多举行。

D. 国家访问

31. 2009年3月1日至5日,特别报告员对马尔代夫进行了官方的国家访问。这是特别报告员作为任务负责人进行的第一次国家访问。访问是应该国政府邀请进行的,以便审查与他的授权任务相关的一些问题。在他结束访问时,特别报告员着重强调了马尔代夫正持续进行的民主化过渡的重要性,并对如何加强这一过渡进程作了初步的建议。这份报告的一项增编(A/HRC/11/4/Add.3)包含了特别报告员对该国访问的访问报告全文。

32. 特别报告员注意到,国家访问将依然是开展授权任务活动中心内容。前任特别报告员开展的访问,加上向各国政府提出的进行正式国家访问的要求,以及由于对言论自由问题的来文通信进行的研究所得出的新形成的趋势和意见构成了向各国发出要求得到各国政府邀请前往访问的依据。特别报告员结合对实现地理区域平衡重要性的考虑而向一些国家发出了得到邀请的要求。特别报告员希望,他前往访问的要求能够得到相关政府的应允。

三、设想和优先事项

A. 主要的优先事项和工作方法

33. 因为这是特别报告员提交人权理事会的第一次报告，本章将着重阐述他对这一授权任务的设想以及提议的工作方法。特别报告员并将对限制见解和言论自由权的问题提出一些初步的想法。报告探讨特别报告员认定的两个优先事项方面，包括在极端贫穷的境况下取得信息的权利问题和保护在冲突背景下工作的记者和媒体工作者的问题。

34. 特别报告员将以执行同一授权任务的前任所取得的成就为基石，并将以透明和公开的精神来提交本报告。特别报告员认识到，特别程序任务负责人的职位理所当然要求他具有坚定不移的独立性，但同时特别报告员认为，应当鼓励与所有利益相关者开展开放式对话，并认为这种交往方式对于执行授权任务具有根本的重要性。

35. 特别报告员将继续分析在行使见解和言论自由权方面所面临的各种趋势和挑战，并将争取与相关的各国政府、国家机构、区域机制、外交代表和相关的国际和区域组织一起制定出加强这一基本权利的各种方法。特别报告员并希望进一步巩固经由授权任务而提请他注意的个人案例的后续性处理工作，在开展这项工作时将加强与各利益相关者的协作，后者包括各国政府、国家、地区和国际层面的人权界团体、各区域机制、国家机构、联合国人权事务高级专员办事处(包括其驻地机构和人员)、联合国国家工作队和维持和平特派团内的人权方面人员、新闻媒体、各条约机构和其他的特别程序。

36. 理事会第 7/36 号决议中有一些要求，决议吁请特别报告员“就如何更好地增进和保护一切表现形式的见解和言论自由权提出意见和建议”³ 即“为联合国人权事务高级专员办事处提供的技术援助和咨询服务作出贡献，以更好地增进和保护见解和言论自由权”，⁴ 特别报告员为满足这项要求，曾建议为媒体工作人员设置一项的关于言论自由、人权和多元文化方面的网上培训方案。这项方案的目标是确定如何加强对高质量记者报道工作有专业性承诺的方式方法，同时并鼓励

³ 第 3(c)段。

⁴ 第 3(d)段。

对多样化、多元文化和人权教育的进一步尊重。这项方案将力图顾及各种利益相关者对仇恨言论、不容忍态度和歧视所表示的一些主要关注。

37. 特别报告员出席了 2009 年 4 月 20 日至 24 日在日内瓦举行的德班审查会议。这次会议的目标是提供一次机会，审查 2001 年以来在国家、区域和国际层面上制止种族主义、种族歧视、排外情绪和相关的不容忍的斗争方面进展情况，以及实际执行《德班审查宣言和行动纲领》的进展情况，同时并交流最佳的做法。特别报告员对这项活动的参与着重显示出促进言论自由权与制止种族主义、种族歧视、排外情绪和相关不容忍的斗争两者之间不可分割的关系。

B. 对见解和言论自由权的限制

38. 行使见解和言论自由权是对一个社会保护和尊重所有其他人权的程度的重要指标。民主体制机构虽然并不防止所有侵犯见解和言论自由权的行为，但它们的确可以保障对这项权利的保护，并保障行使这项权利的有利环境。见解和言论自由不仅受益于民主的环境；它也有助于、实际上切实推动了的民主体制的形成和生存。但是，在所有地区和国家，无论其体制如何，侵犯见解和言论自由权的行为都会发生，而且都可能有不同的形式。

39. 特别报告员注意到，言论自由是文化、文化多样性、宗教和意识形态的表现方式。因此，应该从捍卫言论自由的积极观点来看待言论自由权。现有的国际文书对于言论自由规定了明确的限制。尤其是《公民权利和政治权利国际公约》规定：“任何鼓励民族、种族和宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止”。据此，主要的任务是要确定各种言论的界限在哪里。最近在一些国际论坛上建议对这类界限作宽广的界定并不符合现有的国际文书，而将最终威胁到充分享受人权。对于见解和言论自由权的限制常常被国家用来作为限制批评和抑制不同意见的手段。

40. 对言论自由的限制应当有明确的界定并在法律中作出规定。限制不应当威胁行使权利本身。此外，限制应当是必要的，而且适合所表示要实现的目标，并应当在言论自由方面采用最不具侵犯性的手段，以便防止造成阻遏言论的影响。对于这类限制的司法决定应当由独立的司法机关来作出。

41. 不能被动地行使言论自由权，这项权利的行使需要国家有持久的承诺来切实建立保障和保护这项权利的各种机制。批评、包括批评政治领袖的各种机制被认为对追究个人责任具有重要意义。言论自由并不局限于被认为适当或者有利的各种声明；任何界限都应当直接地遵守《公民权利和政治权利国际公约》的措词。

42. 在许多国家里，有权势的人滥用在这方面过于宽广的规则来限制非传统的、异议的、批评的或少数群体的声音，或限制有关具挑战性问题的讨论。此外，基于真正的文化和宗教差异而形成的紧张局势不能通过压制不同的言论来解决，而是应当通过公开地就这些差异进行辩论来解决。特别报告员注意到，言论自由据此就是容忍态度所提出的一种要求、而不是对此的一项阻碍。

C. 在冲突地区工作的记者和媒体专业人员的安全和保护

43. 保护在武装冲突期间执行危险任务的记者是国际社会的一项重要关注，去年，这在实现充分落实见解和言论自由权方面仍然是一个关键障碍。2008年，共有60名记者被杀害，约有29名媒体专业人员被绑架，全年里另有929人被殴打或受到恫吓。⁵

44. 在世界许多地方，尤其是在阿富汗、伊拉克、中东地区、索马里、苏丹以及最近在奥塞梯的冲突对普通百姓、包括记者和新闻媒体从业人员都产生了严重的影响。大批记者或者被谋杀，或者在交战中受到直接武装袭击的伤害，或受到冲突各方蓄意的直接行动和绑架。小武器的泛滥，交战各方采用日益先进的武器以及为争取赢得战争中的形象而采取的行动更加恶化了平民和新闻媒体从业人员的人身安全境况。这种袭击行动公然违反国际人道主义和人权法，而且是在几乎完全逍遥法外的环境下发生的。

45. 特别报告员收到了许多涉及到蓄意地试图专门针对记者袭击、尤其是在持续武装冲突地区袭击记者的报道。现代作战方式对于言论自由、新闻自由和信息的质量及独立性都产生了严重的影响，而这些方面本来则是新闻自由的基本要素。造成这种情况的一些因素是多种多样的，其中特别包括：媒体从业人员失去

⁵ 无国界记者国际协会《新闻自由面面观》；请参看：www.rsf.org/article.php3?id_article=24909网址。

非军事平民的地位，从而导致对其行动和联系可靠客观的信息来源的限制，越来越多地使用嵌入式记者以及对于记者的保护地位所存在的不安定状况。

46. 2008年，特别报告员收到报告说，调查杀害霍加皮电台记者 Serge Mahese 的一些律师受到了持久的威胁和骚扰。Serge Mahese 是于 2007 年 6 月 13 日在刚果民主共和国的布卡武被射杀的。他是得到瑞士燕子基金会和联合国组织驻刚果民主共和国特派团共同赞助的电台霍加皮电台内受尊敬的记者。

47. 关于保护在武装冲突境况下的记者和其他新闻媒体从业人员的主要条款源于人道主义法，尤其是载于 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约第一议定书》的第七十九条，该条涉及保护国际武装冲突的受害者。该条规定：“在武装冲突地区担任危险的职业任务的新闻记者应是平民”和“应依此享受各公约和本议定书所规定的保护，但以不采取任何对其作为平民身份有不利影响的行动为限”。记者的非军事平民身份超越记者可能作出的任何种类合同安排；同时应向自由职业、独立的或属于任何媒体的记者提供同等的保护。

48. 安全理事会通过了第 1738(2006)号决议，以表示严重关切“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”，安理会并谴责对记者群体的蓄意袭击。安全理事会还着重指出了根据《日内瓦四公约》的规定按照人道主义法在武装冲突中给予记者非军事平民地位的义务。

49. 特别报告员支持这项在希腊和法国共同提议下提出的安全理事会决议，并鼓励各国再次注意到：只要新闻媒体、媒体工作人员和采访的设备不对军事行动起任何实际作用，就不能被视作合理的攻击对象，而根据国际人道主义法对媒体、媒体工作人员和媒体设备的袭击是非法的。

50. 新闻记者和媒体专业人员不仅在冲突期间面临危险，而且许多记者在公共危机和紧急状况下也成为袭击的目标。在这种情况下，记者常常是保安部队人员侵权和骚扰行为的受害者，并遭受到逮捕和拘禁。2008 年全年，特别报告员都收到了这类侵犯记者人权行为的报告，尤其是那些报道反对政府政策的公众示威的记者受侵害的情况。

D. 极端贫穷情况下落实取得信息的权利

51. 极端贫穷通常的定义是多方面的而且不局限于收入，它也涉及到生计、健康、教育和住房以及社会、文化和政治的参与情况，极端贫穷影响到世界几百万人。在对贫困的这种多方面看待同时也是对人权的一种综合的理解，据此公民权利和政治权利与社会、经济和文化权利是不可分割的。

52. 2008 年的全球金融危机的冲击对于发展中国家产生了巨大影响，预计在所有新兴经济体内部会造成经济衰退。这种经济增长的衰退可能对世界最贫穷的人产生重大的影响。

53. 着重指出剥夺对于人的发展而言最基本的各种机会和选择以及对他人的尊重的人的贫困理念同时也着重显示出缺乏对决策和公民、社会及文化生活的参与。人权事务委员会在第 1997/11 号决议中重申：“根据《维也纳宣言和行动纲领》，各国必须鼓励最贫困者参与所在社区的决策，并鼓励促进人权和努力消除极端贫穷”。特别报告员注意到，受到长期极端贫穷影响的人面临着受到社会排挤，无法充分参与他们所生活的社会的风险。常常，穷人、失业者和属于少数民族和其他弱势群体的人持续在社会等级中处于边际地位。据此，特别报告员强调指出需要保障取得信息的机会，以此作为保障各方的参与和对责任追究的一种手段。

54. 强化穷人的声音能够增进了解，并增进旨在解决贫困、不公正和不平等的行动，同时还能够在地方、国家和国际范围内为公共行动议程提供信息并产生影响。了解知识和信息的充分渠道有助于社区为改善今后的状况而开展的工作。特别报告员认为，新闻媒体可以确保信息的传播，提高人们对贫困的认识以及对于社区在消除贫困和提高生活水平方面的作用的认识，以此发挥重要的作用。

55. 一些人无法掌握包括通信和信息在内的全球化的进程和福祉是一个令人关注的关键性问题。对于许多穷人而言，全球化和信息革命仍然是发展缓慢的进程，对于他们而言，必须认真地思考如何能够最佳地将其接纳到地方、国家、区域和国际的信息流之中。特别报告员促进国际社会解决社会边际和弱势群体被排挤在媒体所及范围之外的情况。少数群体、土著人民、移徙工人、难民和其他许多弱势社区为能够充分行使其传授并取得信息的权利曾面临过更加艰难的障碍，其中有些是无法逾越的。对于这些群体，媒体发挥着与这些社区相关的支持社会流动性、参与公共生活和取得信息机会的中心作用。由于没有介绍其意见和问题

的手段，这些社区事实上被排挤在公共辩论之外，这又最终阻碍了其充分享受人权的能力。

四、结论和建议

56. 本报告概述了特别报告员对其授权任务的设想和优先事项，他希望以开放和透明的精神与会员国和其他利益相关者交流这一设想和确定的优先事项。特别报告员希望上述这一精神能够作为他在整个任期内与利益相关者关系的特点。

57. 特别报告员将在前任取得的成就以及所积累的知识资源和采用的工作方法来诠释他的授权任务。

58. 鉴于这是特别报告员的第一次报告，特别报告员只着重强调他认为是他授权任务中优先事项的两个方面。今后的报告将力图进一步扩展涉及到见解和言论自由基本权利的更多专题性的问题。据此，特别报告员将能够根据他在担任授权任务负责人的第一年里所认定的各种活动和趋势来提出更详尽的建议。

A. 在极端贫穷的情况下取得信息的机会

59. 信息和言论自由权应当在所有的层面上得到鼓励。特别报告员鼓励各国政府放宽对于通信和新闻环境的约束，以便允许信息能自由公平地而且更有效地流向民间社会。应当优先顾及对加强这种信息流动的支持，并开展有的放矢的行动来支持整个社会中最弱势和最处于社会边缘的群体。

60. 特别报告员并鼓励各国坚持信奉《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》中规定的言论自由权和取得信息的权利。各国政府可以从体制上阻止公众取得信息的机会，同样，各国政府通过立法及剥夺政治和文化社团权利的活动来对自由的发言和言论自由设置限制。政府的开放性和信息的自由交流是在“最大限度披露”原则中郑重规定的，据此，各国政府和政府机构对公众就承担更多的责任。因公开的信息而取得更大力量的民间社会可有更强的能力要求政府提供更加公正和透明的服务，并且也能对决策进程有更强的参与和当家做主的感觉。

61. 各国政府或者可能并不处于向公众系统传播信息的有利地位，或者有可能因严重的腐败而不愿意实现这种透明性。特别报告员建议在这种情况下支持冲

突期间的媒体工作，并将放松对通信和媒体环境的约束看作为贫穷国家和经常发生冲突国家内加强信息流通的多元化和多样性的机制。

62. 特别报告员鼓励各国政府加强公共广播，并颁布反垄断的法律，以便实现能为所有人都可以利用的多样性的广播系统。各项政策应当鼓励言论自由和公众的参与。

63. 基于社区的广播为媒体发展提供了另一种社会和经济模式，可以扩大对信息、言论和见解的了解。面临经济排挤的人们在言论自由方面也面临体制上的障碍，而这些是与贫困的状况相联系的，其中包括教育和识字程度的低下、基础设施的落后、缺乏用电机会和一般的通信服务。特别报告员建议各国政府考虑将社区广播作为为没有发言权的人提供的至关重要的工具，以此帮助他们行使言论自由和取得信息的权利。这类方案应当鼓励社区积极参与广播的创造、制作和提供，使最穷的人们和社区有当家做主的力量，并使之成为减贫的手段。

B. 媒体专业人员的安全和保护

64. 特别报告员重申他前任的各项建议，再次建议各国政府应当将其在国际论坛和条约法律中所阐述的关于记者安全问题的正式关注转化为加强记者和其他媒体人员安全的具体措施，其中包括在立法、行政和司法层面上的措施。应当不计所有媒体人员在职业和政治方面的属性关系，一视同仁地对所有人员采取保护措施。应当在所有时候都确保对记者和媒体工作者的保护，尤其是在武装冲突、紧急状况和公共秩序混乱以及开展选举过程中确保对他们的保护。此外还促请各国政府对其他面临风险的人群提供保护，例如工会成员、社会工作者、学生和教师、作家和艺术家。

65. 为记者营造一种安全的文化能加强媒体为建设繁荣和自信的民主体制作出贡献的能力。特别报告员促请各国政府和国家机构提供支持，并作出保证：充分调查所有针对记者的暴力行为。限制针对媒体工作人员所犯罪行的肇事者得以逍遥法外的可能性，将会起到阻止这种罪行再次发生的重要威慑作用。

66. 特别报告员鼓励各国政府为媒体工作人员设置保护计划。应当支持新闻协会鼓励开展的各项行动，据此确保记者的安全，其中包括安全方面的培训、健

康护理、人寿保险和为自由职业雇员和全时正式工作人员均等地提供社会保障的机会。

67. 人权理事会或许可以考虑以各种资料为依据，其中特别是来自各国政府、政府间和非政府组织的信息及这些组织的经验，根据前任特别报告员的建议，考虑委托特别报告员编写一份有关针对媒体工作人员的暴力行为的起因问题的研究，其中并应纳入一套完整的结论和建议，并起草关于保护记者和其他新闻媒体工作人员的指导准则草案。这项研究可以成为在包括安全理事会在内的其他机构开展的讨论之后，在人权理事会内就这一至关重要问题进行辩论的第一步。

-- -- -- -- --