



大会

Distr.: General
6 September 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议
临时议程* 项目 69 (b)
促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

促进和保护意见和表达自由权

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员戴维·凯根据人权理事会第 25/2 号决议提交的报告。

* A/71/150。

** 本报告逾期提交，以反映最新动态。



促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告

摘要

在根据人权理事会第 25/2 号决议提交的本报告中，特别报告员讨论了当代表达自由面临的挑战。报告评估了与《公民权利和政治权利国际公约》第 19 (3) 条所述可允许限制相关的趋势，最后提出了联合国、各国和民间社会为促进和保护意见和表达自由可采纳的建议。

目录

	页次
一 导言	5
二 法律框架	5
三 当代对表达的限制	6
A. 合法性	6
B. 保护合法目的的必要性	8
C. 非法目的	12
四 促进表达自由的努力	21
五 结论和建议	23

一. 导言

1. 一名记者对本国家政府最高层的腐败情况进行调查，很快发现自己处于从监狱牢房努力反驳虚假指控的境地。一名政府批评人士在买杂货时遭到暗杀。另一个政府将它的主要政治反对党作为“极端分子”予以取缔，将其领导人送进监狱。一名漫画家根据本国家禁止煽动的法律面临起诉。一个政府在公众抗议活动之前关闭互联网，而另一个政府则利用监视来针对政治反对派。博客因为他们的工作激怒了宗教教条主义者而被残忍地谋杀。政府甚至在没有煽动暴力的情况下宣布赞扬恐怖主义为刑事犯罪。一名摄影记者在没有指控的情况下被拘留。一名活动分子因为一条推特信息被逮捕，另一人由于一份帖子，还有一人则因为一封电子邮件。¹

2. 每年，我通常是通过与其他任务负责人合作，向各国政府转交数以百计的涉及类似上述指控的来文。这些来文提出了指控，而非事实裁定，但数量庞大，唤起对表达自由状况的深度关切，它们是本报告所表达关切的主要依据。很明显，非国家行为者，如恐怖分子或犯罪团伙，对于许多人行使他们的表达权利来说是严重威胁，但是，来文显示出打击恐怖主义和其他犯罪活动的政策和法律如何不必要地带来破坏媒体、批评声音和活动分子的风险。² 它们突显出政府和官员如何把呼吁公开辩论与公共秩序威胁混为一谈，镇压合法的反对派并破坏问责制。它们显示出官方或宗教教条如何经常把对宗教思想或官员的批评讨论定为刑事犯罪。它们生动说明了开放和安全的互联网面临巨大而不断增长的威胁。

3. 总之，存在着一种太常见的世界观，它把言语想象成武器。确实，某些形式的言论能够带来在法律上可审理的伤害，例如，干涉隐私或法律的平等保护。但是，除非政府能够证明为保护具体申明的合法目的所采取的行动的合法性及其必要性与相称性，否则不得依法限制言论。联合国长期以来一直在促进这一理念，即言论表达是公众参与和辩论、问责制、可持续发展和人类发展以及行使所有其他权利的基础。³ 实际上，言论应当引发争议、反应和讨论、意见的形成、批判性思考、甚至是欢乐、愤怒或悲哀——但不是惩罚、恐惧和沉默。

4. 本报告没有把每一项压制工具编成索引，但查明了关键的当代挑战。本报告围绕国际人权法制定的法律框架编排，评估了误用和滥用合法限制表达自由的理由。本报告还注意到意见和表达自由方面的一些积极趋势，最后提出了阻止攻击和促进意见和言论权利的建议。

¹ 这些例子来自特别报告员 2014 年 8 月以来向人权理事会报告的来文。从人权理事会第十八届至第三十二届会议（自 2011 年）向理事会报告的来文，查阅可登录：<https://freedex.org>。

² 联合国和区域专家关于表达自由和打击暴力极端主义的联合声明，2016 年 5 月 4 日。

³ 例如见可持续发展目标具体目标 16.10（大会第 70/1 号决议）。

二. 法律框架

5. 《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条都保障人人有权持有主张而不受干涉，以及有权不论国界，通过任何媒介寻求、接受和传递各种消息和思想，包括采取艺术形式。人权理事会和大会称表达自由是民主社会的一个重要基础，也是社会进步和发展的一个基本条件（见理事会第 21/12 号决议），并强调自由的媒体有助于建设包容性知识型社会和民主政体以及促进文化间对话、和平及善治（见大会第 68/163 号决议）。两个机构在上述决议中都强调新闻工作的至关重要性，并申明人们在网下拥有的权利在网上同样必须受到保护，尤其是表达自由（见理事会第 20/8 号、26/13 号和 32/13 号决议）。对表达自由的攻击并非新鲜事物，联合国对它们表达的深度关切同样也不是什么新鲜事物（见人权委员会第 1993/45 号决议和理事会第 12/16 号决议）。由于拥有 168 个缔约国以及在人权法领域广泛公认的核心地位，《公民权利和政治权利国际公约》为绝大多数关于表达自由的来文提供了主要的法律标准。

6. 人权事务委员会在关于第十九条：意见和表达自由的第 34（2011）号一般性意见第 10 段中解释称，禁止以任何形式企图强迫持有或者不持有任何见解的行为。不得以其所持意见为由处罚、骚扰、恐吓或者侮辱任何人。在数字时代，持有主张的权利经常受到干涉。例如，存储在笔记本电脑和云端的工作成果、日志和日记越来越多地受到攻击（见 A/HRC/29/32，第 19 – 21 段）。来文包括个人可能至少部分由于他们是某个组织的成员而受到骚扰的指控。⁴ 除了干涉《公约》第二十二条规定的结社自由权，这种骚扰还可能等于违禁干涉了第十九条第 1 款规定的主张。

7. 与无条件地禁止干涉持有主张相反，《公约》第十九条第 3 款设定了三项要求，国家可以据此限制行使表达自由。这些条件应当狭义地实施（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 21 – 36 段。）。第十九条第 3 款规定，行使表达自由权利带有特殊的义务和责任，可能得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：（a）尊重他人的权利或名誉；（b）保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。《公约》第二十条进一步规定，禁止鼓吹战争的宣传以及任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者。

8. 《公约》的任何其他地方都没有再出现第十九条第 3 款的“义务和责任”。只有《公约》的序言部分确实强调，个人对其他个人和对他所属的社会负有义务，应为促进和遵行《公约》所承认的权利而努力。《公约》的措辞和《世界人权宣言》第二十九条的措辞没有确定对国家的义务和责任，而确定了对其他个人和对他所属

⁴ 例如见埃及关于“加入穆斯林兄弟会”的指控（A/HRC/31/79，第 EGY 6/2015 号案和政府的答复）；沙特阿拉伯对沙特公民权利和政治权利协会的成员定罪（A/HRC/28/85，第 SAU 11/2014 号案）；刚果民主共和国对人权组织 *Lutte pour le changement* 成员的骚扰（A/HRC/32/53，第 COD 1/2016 号案）。

的社会的义务和责任，这是承认，只有那些可以证明为了保护其他个人的权利或具体的公共利益是有理由并且有必要的限制才是合法的限制。国家为了支持广泛地限制表达自由权而强调个人的义务并非不同寻常。⁵但是，“义务和责任”一语并未给支持国家限制权力的主张增添任何东西。这种措施绝没有规定国家优先于个人根据《公约》和《宣言》规定享有的权利。⁶

三. 当代对表达的限制

9. 一旦个人表明存在着对表达自由的限制，国家就有责任证明限制符合人权法的要求（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 27 段）。要履行这一责任就必须证明限制“不危害该权利本身”（同上，第 21 段）。根据这一要求，在任务负责人的每份来文中，都要求国家提供据称对表达自由实施限制的法律依据。因此，来文为国家提供了一个机会，以证明其遵守法律规范，同时给任务负责人和其他特别报告员提供了一个工具，以寻求保护权利并了解与行使权利相关的趋势。

10. 特别报告员接收对来文的回复，其中许多仅仅是确认收到，大约占 52%（见 A/HRC/32/53），但是在国家确实做出实质性回复的情况下，它们通常都承认在《世界人权宣言》或《公民权利和政治权利国际公约》第十九条可找到适用的法律框架。一些国家提供了全面的回复，处理任务负责人提出的实际和法律关切问题。有启发意义的实质性回复例子——但观点可能不同——包括巴基斯坦对其网络安全立法的解释，大不列颠及北爱尔兰联合王国对《调查权法案》相关关切问题的回复，以及土耳其对我就学者待遇提出严重关切的回复。⁷

11. 尽管来文不只是寻求证明违反了《公约》第十九条，但国家应当证明实施的限制符合第十九条第 3 款所载三个条件中的每一项：合法性，合法目的，以及必要性和相称性。

A. 合法性

12. 第十九条第 3 款要求任何限制只应由法律规定。不能仅仅因为一项限制是作为国内法律或法规正式颁布的，就认为它符合这一要求。它还必须是以充分的准确性

⁵ 例如见 A/HRC/32/53，马来西亚对第 MYS 6/2014 号案件的答复，声称必须“谨慎和负责任地”行使意见和表达自由的权利；A/HRC/31/79，哈萨克斯坦对第 KAZ 3/2015 号和 4/2015 号案件的答复，称“没有任何[人权]规范可以不负责任地发挥作用”。

⁶ 另见 Dirk Voorhoof, *The Right to Freedom of Expression and Information Under the European Human Rights System: Towards a More Transparent Democratic Society*, EUI Working Paper RSCAS 2014/12 (Fiesole, Italy, European University Institute, 2014), p. 2。

⁷ 见 A/HRC/32/53，第 PAK 13/2015 号案，政府的答复；第 GBR 4/2015 号案，政府的答复，以及 A/HRC/33/32，第 TUR 3/2016 号案，政府的答复。

制订的，以使个人和负责执行者能够相应地约束自身行为，并且必须公之于众。它不得赋予负责限制表达自由的人以酌处权（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 24-26 段）。任务负责人的来文已经查明至少三个可称为关于合法性条件关切的问题。

13. 首先，立法经常使用宽泛的术语，授予当局限制言论的重大酌处权，在区分合法行为与非法行为的界线方面，仅为个人提供有限的指导。例如，2015 年我对中国网络安全立法草案提出关切，指出该法的禁令——例如，个人应“遵守公共秩序并尊重社会道德”以及不得使用互联网“从事有损国家安全的活动”或“扰乱社会秩序”——过于笼统，允许官员在决定它们的含义时享有过度的酌处权。⁸

14. 为打击恐怖主义而制定的立法增加同样提出了关于模糊性的关切问题。我和其他任务负责人都对肯尼亚 2015 年打击恐怖主义立法的模糊措辞提出了关切，其中载有对“可能造成公众恐惧或震惊的淫秽、血腥或令人不快的材料”定罪的条款。⁹ 我还和其他特别报告员一起，对西班牙的刑法改革提出了关切，如，宽泛地把“赞颂恐怖主义”定为犯罪的条款，也对法国法律最近通过的类似条款提出关切。¹⁰ 这类宽泛的限制使得能够处罚不应当受到限制的言论。

15. 其次，立法进程经常没有为公众参与留出充足的时间，或者未能处理国家的人权义务。例如，2014 年，黑山通过了公共集会立法，几乎没有为立法者和公众提供参与的机会。¹¹ 巴西通过类似的快速审批程序通过了反恐立法，尽管人权专家表示关切。¹² 2016 年，我和其他任务负责人对俄罗斯联邦推出“加速时间表”，以通过似乎没有考虑到民间社会和其他利益攸关方意见的网络安全立法表示关切。¹³

16. 第三，法律经常不为法院或其他独立的第三方审查提供必要的权力，以评估关于侵权行为的申诉。例如，围绕法国的紧急立法，2016 年，一些任务负责人对解散特定组织之前缺乏司法程序提出关切。¹⁴ 我和其他任务负责人还对联合王国审议《调

⁸ 见 A/HRC/31/79，第 CHN 7/2015 号案。

⁹ 见 A/HRC/29/50，第 KEN 7/2014 号案。

¹⁰ 见 A/HRC/29/50，第 ESP 3/2015 号案和政府的答复；第 FRA 1/2015 号案和政府的答复。另一个措辞宽泛和禁令模糊的例子见 A/HRC/28/85，第 LAO 1/2014 号案。

¹¹ 见 A/HRC/30/27，第 MNE 1/2015 号案。

¹² 见 A/HRC/31/79，第 BRA 8/2015 号案和政府的答复。

¹³ 见第 RUS 7/2016 号案。

¹⁴ 见 A/HRC/32/53，第 FRA 7/2015 号案和政府的答复，及 2016 年 1 月 19 日的联合声明，查阅可登录：www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16961&LangID=F。

查权法案》须任命“司法专员”的性质提出关切。¹⁵ 至于埃及，我注意到颁发和吊销艺术作品许可证的权力——以及解决对此类决定的上诉的权力——完全归文化部所有。¹⁶

B. 保护合法目的的必要性

17. 第十九条第 3 款要求国家证明为实现合法目的所选择的工具，是为保护他人的权利或名誉或国家安全、公共秩序，或公共卫生或道德，所必要的和相称的。必要性和相称性同样适用于《公约》第二十条规定的禁止条款（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 50-52 段）。国家必须在言论和据说存在的威胁之间建立直接和紧密的关联（同上，第 35 段）。限制必须有具体目标，而非不当地侵犯目标人士的其他权利。接踵而来的对第三方权利的干扰必须受到限制，必须有侵扰所支持的利益作为正当理由（见 A/HRC/29/32，第 35 段）。限制必须是可用来实现预期结果的诸多手段中侵犯性最小的一个（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 34 段）。

18. 在可允许实施限制的理由中，国家经常依赖于国家安全和公共秩序。《公约》里未定义的“国家安全”应当仅限适用于整个国家的利益处于危险之中的情况，从而排除仅出于政府、政权或权力集团的利益实施限制，¹⁷1985 年通过的《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款的锡拉库扎原则》强调了这一点（E/CN.4/1985/4，附件）。它还可包括保护国家政治独立和领土完整。¹⁸ 类似地，“公共秩序”必须仅限于可证明有正当理由的具体情况。¹⁹

19. 然而，国家经常把国家安全或公共秩序作为合法实施任何限制的标签对待。2008 年，人权理事会在第 7/36 号决议认识到这一问题，强调必须保证不得毫无理由或任意地以国家安全为由，包括以反恐为由，限制意见和表达自由权。抵制无正当理由或任意地以其中任何一条为由实施限制的一个方法是，坚持政府必须证明具体言论对国家安全或公共秩序的确切利益构成的威胁，所选择的措施符合必要性和相称性，

¹⁵ 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），“给调查权法案草案联合委员会的呈件”（2015 年 12 月 21 日），查阅可登录：www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Submission_UN_Special_RapporteursJan2016.pdf。另见 A/HRC/32/53，第 GBR 4/2015 号案，政府的答复。

¹⁶ A/HRC/31/79，第 EGY 9/2015 号案。

¹⁷ Alexandre Charles Kiss, “Permissible limitations on rights”, in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed. (New York, Columbia University Press, 1981). See also Article 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (London, 1996).

¹⁸ 见 Alexandre Charles Kiss, “Permissible limitations on rights”, p. 297.

¹⁹ 同上，第 299-302 页；美国国际法学家委员会协会，《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款的锡拉库扎原则》（E/CN.4/1985/4，附件，第 22–24 段）。

是为保护该利益限制性最小的手段，并且任何限制都应受到独立监督。²⁰ 2016 年，我和一位美利坚合众国联邦法官分享了关于如何利用第十九条来评估关于获取加密个人数字设备内容的提案。我在致法院的信函里指出，政府采取了其他措施来对 2015 年加利福尼亚州圣贝纳迪诺的大屠杀进行调查，所提议的命令将涉及到很可能大量人员的安全和表达自由（并且因此是不相称的）。²¹

监视和个人在线安全

20. 在对个人通信、加密和匿名进行监视的案件里，国家通常声称国家安全或公共秩序证明干涉个人安全和隐私理所当然，它们是我 2015 年向人权理事会提交的报告（A/HRC/29/32）、我的前任 2013 年提交的报告（见 A/HRC/23/40）以及联合国人权事务高级专员办事处关于数字时代隐私权的报告（A/HRC/27/37）的主题。监视，包括批量收集和对具体个人或社区的针对性攻击，直接干涉意见和表达自由所必要的隐私和安全，始终需要根据第十九条规定加以评估。我感到关切的是，实际做法经常不符合此类标准。俄罗斯联邦最近通过的一部法律规定互联网提供商有义务解密通信，这明显是要求设立加密后门，很可能不相称地损害所有用户的安全。¹³ 联合王国和法国都提议为执法和情报官员提供权力，以要求公司准许他们获得用户的加密通信（见 A/HRC/29/32，第 45 段）。²² 巴西作为一个宪法法律问题，完全禁止在线和离线匿名（同上，第 49 段）。我理解其中一些努力包含防止恐怖主义或保障公共秩序的真实承诺，但是，鉴于对隐私和表达自由造成的具体威胁，政府并没有证明，干涉互联网安全是一项必要或相称的措施。

关闭互联网

21. 政府还以国家安全和公共秩序的名义干扰互联网和电信。这些干扰包括关闭整个网络，封锁网站和平台，以及暂停电信和移动服务。在选举活动之前，土耳其和乌干达都被指控限制在线访问。²³ 马来西亚援用它的《禁止煽动法》来证明封锁一个新闻网站是正当的，而瑙鲁则援引预防犯罪作为其 2015 年封锁多个社交媒体网站

²⁰ 见 The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles) (《国家安全和信息权利全球原则》 (《茨瓦内原则》)), (New York, Open Society Foundation, 2013), principle 3 (原则 3)。

²¹ Letter to the Hon. Sheri Pym, Magistrate Judge, United States District Court of California, “In the matter of the search of an Apple iPhone seized during the execution of a search warrant on a black Lexus IS300, California license plate 35KGD203, ED No. CM 16-10 (SP)”, 2 March 2016.

²² 另见 Bénédicte Dambrine, Bénédicte Dambrine, “The state of French surveillance law”, Future of Privacy Forum White Paper (December 2015)。

²³ 见人权高专办，“土耳其：首先是推特，现在是 YouTube——联合国人权专家关切选择前限制接入的尝试”（2014 年 3 月 28 日），查阅可登录：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=14454&LangID=E；<https://www.apc.org/en/pubs/joint-letter-internet-shutdown-uganda>。

的理由之一。²⁴我在 2016 年的塔吉克斯坦访问任务期间证实，政府在公众抗议期间一再封锁消息服务，并坚持长时间封锁在该国境外运营的社交媒体。²⁵2015 年，据报告，刚果民主共和国、布隆迪、印度、孟加拉国、巴西和巴基斯坦都封锁过互联网和短信服务。²⁶

22. 2016 年，人权理事会明确谴责违反国际人权法的有意阻止或干扰在互联网上获取或传播信息的措施，并吁请所有国家不要采取或停止采取这类措施（见理事会第 32/13 号决议，第 10 段）。封锁互联网平台和关闭电信基础设施是持续存在的威胁，因为即使是以国家安全或公共秩序为前提条件，它们往往封锁的是经常数以百万计的个人通信（A/HRC/32/13，第 45-48 段）。²⁷2015 年，联合国和区域专家在关于表达自由问题的联合声明中谴责关闭互联网（“锁死开关”）为非法。²⁸与此类似，对博客和在线记者的拘留，以及对数字言论的其他形式的攻击等措施经常以国家安全主张为由，却未证明此类限制措施的必要性。

预防或打击恐怖主义和暴力极端主义

23. 公共秩序经常被国家用来证明打击暴力极端主义的措施是正当的。所采取的措施很少在定义上足够狭义，以满足必要性或相称性标准。在反恐主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员敦促各国政府通过准确的定义和相称的措施解决极端主义的问题。他批评人权理事会关于人权及预防和打击暴力极端主义的第 30/15 号决议，因为它“可能令一些政府得以将批评政府的非暴力行动定性为暴力极端主义”（见 A/HRC/31/65，第 27 段）。2016 年，联合国和区域表达自由专家发表一项年度联合声明，对打击暴力极端主义方案未达国际标准表示深切关切。²⁹俄罗斯联邦最近通过的法律宽泛地把传递支持“恐怖主义意识形态和做法”的声明定为犯罪。13 在吉尔吉斯斯坦，《打击极端主义活动法》第 11 条禁止传播那些，除

²⁴ 见 A/HRC/31/79，第 MYS 3/2015 号案；A/HRC/30/27，第 NRU 1/2015 号案。

²⁵ 特别报告员在结束对塔吉克斯坦访问时提出的初步意见，2016 年 3 月 9 日。

²⁶ 人权与企业研究所向联合国特别报告员提交的材料（见 A/HRC/32/38）。据报告，越来越多的国家，包括印度、埃塞俄比亚、阿尔及利亚和伊拉克，命令大规模封锁网站，以防止国家考试期间作弊。见软件自由法律中心，“互联网关闭跟踪程序——印度（2013-2016 年）”，2016 年 4 月 18 日，查阅可登录 <http://sfllc.in/internet-shutdown-tracker-india-2013-2016/>；知识产权和信息技术法中心，“埃塞俄比亚：在最近的抗议活动中关闭互联网？”，2016 年 8 月 10 日，查阅可登录 <http://blog.cipit.org/2016/08/10/ethiopia-internet-shutdown-amidst-recent-protests/>；社交媒体交流，“阿尔及利亚重新考虑为防止考试作弊封锁社交媒体”，2016 年 6 月 22 日，查阅可登录 www.smex.org/algeria-reconsiders-blocking-social-media-to-prevent-cheating-on-exams/；社交媒体交流，“被泄漏的电子邮件：伊拉克再次关闭互联网”，2016 年 5 月 16 日，查阅可登录 www.smex.org/leaked-email-iraq-shutdown-its-internet-again/。

²⁷ 关于关闭互联网的动态统计数据，见 www.accessnow.org/keepitopen/。

²⁸ 《关于表达自由和处理冲突形势对策的联合声明》，2015 年 5 月 4 日。

²⁹ 《关于表达自由和打击暴力极端主义的联合声明》，2016 年 5 月 4 日。

其他外，呼吁实施“侵犯国家尊严”或“进行聚众骚扰”活动或证明这些活动合理的极端主义材料。³⁰

破坏信息权

24. 国家安全还被用来证明出于公共利益排除信息披露是正当的，许多政府对大量的信息和文件设定过高的密级，其他一些政府则对定密程序和实质仅提供有限的透明度。例如，以日本为例，政府通过了《特别指定秘密保护法》，对透明度、第三方监督、记者及其消息来源的保护以及举报人提出关切。³¹美国执行《反间谍法》的方式确保国家安全举报人在公共安全理由实质方面没有为自身辩护的能力。³²

根据第二十条第 2 款限制仇恨言论

25. 国家经常主张模糊地禁止未达到第二十条下的煽动或不符合第十九条第 3 款的必要性要求的“鼓吹仇恨”（见 A/67/357）。我在与巴基斯坦政府交流时，对最近法律意图不给出具体定义就限制“极端主义”和“仇恨言论”提出了关切。政府回复如下：“我们坚决认为，为打击极端主义，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。”³³虽然这一声明准确地反映了第二十条，但立法本身却对传播“促进或可能促进信仰间、宗派或种族仇恨的”信息实施处罚，似乎不论这种传播是否构成煽动。³⁴欧洲人权法也未能适当地定义仇恨言论，法官 Sajó 和 Tsotsoria 对 2015 年欧洲人权法院 Delfi 诉爱沙尼亚案判决的联合反对意见中强调了这一点。持不同意见的法官称，即使是在禁止煽动的情况下，也存在着国家在未证明在线环境符合煽动要素的情况下管制在线言论这一非常真实的风险。³⁵

³⁰ 第十九条，“吉尔吉斯斯坦：打击极端主义活动的法律”（2015 年，伦敦），查阅可登录 <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>。

³¹ 特别报告员在结束对日本访问时提出的初步意见（2016 年 4 月 12 日至 19 日）。

³² 见 A/70/361；另见进步通讯协会，“保护消息提供者和举报人”，2015 年 6 月 29 日，查阅可登录 www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf；新闻自由基金会提交关于举报人的评论，查阅可登录 www.documentcloud.org/documents/2109062-fpf-comment-to-un-on-whistleblowers.html。

³³ 见 A/HRC/32/53，第 PAK 13/2015 号案，政府的答复。

³⁴ 见 www.na.gov.pk/uploads/documents/1470910659_707.pdf。

³⁵ 欧洲人权法院，Delfi AS 诉爱沙尼亚案，第 64569/09 号申诉，2015 年 6 月 16 日的判决，法官 Sajó 和 Tsotsoria 的联合反对意见，第 14 段。

C. 非法目的

1. 引言

26. 一些国家为追求第十九条第 3 款不允许的目的而实施限制。特别是，当国家限制涉及公共利益事宜的言论时，就该敲响警钟了。第十九条排除了援用某种理由来打压倡导多党民主制、民主原则和人权（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 23 段）。美洲人权法院和欧洲人权法院都对此类限制表示严重关切。³⁶

27. 国家经常提出种种理由来确认除第十九条第 3 款所允许的或第二十条所要求的以外的其他限制。沙特阿拉伯指出，它的《施政基本法》“规定所有言论方式都必须使用文明礼貌的语言”。³⁷但是，第十九条不允许仅仅基于礼仪这一宽泛和主观的条件实施限制。在布隆迪，一名广播记者被指控“*manquement à la solidarité publique*”即破坏公众团结，同样并非来源于第十九条第 3 款的目的。³⁸孟加拉国通过了一项全国广播政策，在重要方面促进了广播媒体的独立，但同时载有条款禁止“违反国家和公共利益”的言论、“错误信息”和“扭曲事实”，并非基于第十九条允许的目的。³⁹

28. 诚然，除了第十九条第 3 款确定的利益，国家享有诸如经济、外交和政治等合法利益。人权法不排除国家追求此类目的。第十九条仅仅规定追求这些其他目的必须采取不限制行使意见和表达自由的措施。

2. 对批评进行刑事定罪

29. 我在任务规定期间观察到国家限制和惩处批评，或者为这种做法提供法律框架。对批评政府或政府官员的惩罚是直接破坏公众参与和辩论这一类别的审查，与《公民权利和政治权利国际公约》的目的和宗旨以及第十九条的内容背道而驰。这种言论使公众辩论、问责制以及个人参与国家自我治理成为可能。⁴⁰然而，国家越来越多地被指控正在通过和实施压制政治言论的措施，默示旨在保护现有的权力结构以及掌权的个人并排除竞争的行为者。

30. 一些国家除了禁止批评本身以外没有任何理由地直接惩处个人。例如，越南据报告以“反对国家的宣传”为理由关押和起诉个人。⁴¹类似地，伊朗因为进行“反

³⁶ 例如见美洲人权法院，Ricardo Canese 诉巴拉圭案，2004 年 8 月 31 日的判决。C 辑第 111 号；欧洲人权法院，Şener 诉土耳其案，第 26680/95 号申诉，2000 年 7 月 18 日的判决。

³⁷ 见 A/HRC/29/50，第 SAU 1/2015 号案，政府的答复。

³⁸ 同上，第 BDI 2/2015 号案。

³⁹ 同上，第 BGD 5/2014 号案和政府的答复。

⁴⁰ 见人权事务委员会，第 34 号一般性意见，第 13、28、34、38-43 段；美洲人权法院 Ricardo Canese 诉巴拉圭案，2004 年 8 月 31 日的判决，第 88 段。

⁴¹ 见 A/HRC/32/53，第 VNM 3/2015 号案。

对制度的宣传”和“侮辱”国家最高领袖而关押和起诉个人。⁴² 阿塞拜疆的活动分子在发表批评总统的评论后以叛国罪为理由遭到关押和起诉。⁴³ 科威特当局根据一名记者对其他人被判刑提出关切的推特消息和帖子，以侮辱司法机构为由对他进行起诉。⁴⁴ 尼泊尔当局在新闻记者对司法部门进行批评性报道后对他们提出蔑视指控。⁴⁵ 巴林当局因为一名活动分子批评巴林监狱的酷刑和虐待对他进行起诉。⁴⁶ 缅甸因为个人批评或侮辱军队而对他们处以刑罚，而柬埔寨则因为个人批评政府政策而对他们进行起诉和骚扰。⁴⁷

31. 一些国家在法律中处罚煽动或叛国罪，目标直接批评人士。例如，马来西亚继续为其持续依据对煽动言辞或意向定刑事罪的法律起诉个人进行辩护，称该法促进“国家和谐”。⁴⁸但是，实际上，数十人仅仅由于批评政府的言论而根据《煽动叛乱法》遭到关押或受到起诉。⁴⁹斯威士兰在活动分子批评政府君主制后以煽动叛乱的指控为由对其加以拘留。⁵⁰印度以《刑法》第 124 A 节为由，对个人提出指控，包括一名民谣歌手被指控编写批评地方政府的歌词，该条款禁止可能造成对政府“仇恨或轻蔑、或挑唆或试图挑唆不满”的言论。⁵¹冈比亚根据冈比亚法律，以“煽动”和“发布虚假新闻、意图引起公众恐慌”为由起诉一名记者。⁵²约旦以“破坏王国的政治体制”为由拘留和起诉一名据称在其 Facebook 页面上发布反政府言论帖子的学者。⁵³

32. 此类禁止批评的规则经常以保护公共秩序为借口，特别针对政治和人权活动分子。例如，在巴林，人权活动分子一再受到骚扰，一名活动分子因为撕毁一幅国王的画像受到起诉。⁵⁴ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国起诉并单独监禁关押了一名反对派政

⁴² 见 A/HRC/31/79，第 IRN 9/2015 号案。

⁴³ 见 A/HRC/28/85，第 AZE 4/2014 号案和政府的答复。

⁴⁴ 见 A/HRC/32/53，第 KWT 7/2015。答复正在翻译之中。

⁴⁵ A/HRC/28/85，第 NPL 5/2014 号案。

⁴⁶ A/HRC/31/79，第 BHR 4/2015 号案，A/HRC/30/27，第 BHR 2/2015 号案。

⁴⁷ A/HRC/31/79，第 MMR 9/2015 号案；人权高专办，“联合国人权专家敦促柬埔寨停止攻击民间社会和人权维护者”，2016 年 5 月 12 日。

⁴⁸ A/HRC/32/53，第 MYS 3/2015 号案。

⁴⁹ 同上；另见第 MYS 6/2014 号案和 A/HRC/29/50，第 MYS 1/2015 号案。

⁵⁰ 见 A/HRC/30/27，第 SWZ 2/2015 号案。

⁵¹ 见 A/HRC/32/53，第 IND 15/2015 号案。另见 A/HRC/22/67，第 IND 24/2012 号案，及人权观察，《压制异见：印度对和平言论的刑事定罪》（2016 年，美利坚合众国）。

⁵² 见 A/HRC/32/53，第 GMB 3/2015 号案。

⁵³ 同上，第 JOR 1/2016 号案。

⁵⁴ 见 A/HRC/29/50，第 BHR 15/2014 号案。

治领袖。⁵⁵ 泰国学生因为倡导支持在一场政变中被驱逐的总理而被军方成员拘留。⁵⁶

33. 与这些理由密切相关的是欺君法和刑事和民事诽谤形式。例如，泰国经常以批评皇室为由拘留和起诉人民，处以可能达数十年的徒刑。⁵⁷政府争辩称，该法“保护”皇室成员的“权利或声誉”，它“与诽谤法保护普通人的方式类似”，而不认可针对政治、治理和公共生活事务发表的言论具有很高的价值。⁵⁸在荷兰等其他存在皇室的社会，国内法也允许此类起诉。⁵⁹就像这类把批评政府官员或皇室定为犯罪的法律明显不符合表达自由并且根据第十九条第3款是不合理的一样，把侮辱或批评外国官员定为犯罪的法律同样如此。2016年，欧洲安全与合作组织媒体自由代表敦促政府废除仅仅因为其职能或地位而保护外国领导人不受批评的法律。⁶⁰我同意人权理事会对于“滥用关于污蔑和诽谤罪的法律规定”的关切（见理事会第12/16号决议）并认为，对诽谤罪进行任何刑事处罚或过度的民事处罚，总体上不符合第十九条规定，应当予以废除。

34. 对诽谤政府官员行为进行惩罚的现象普遍存在，直接干扰了表达自由，不论是通过对话言论施加处罚或劝阻个人批评官员或政府政策。⁶¹记者和作家经常是诽谤罪起诉或民事诉讼的对象。例如，在安哥拉，政府因为一名作者出版一本关于该国血钻和腐败的书而起诉并判定其犯有刑事诽谤罪。⁶²据报告，洪都拉斯官员以诽谤罪指控为由对记者和人权维护者进行恐吓。⁶³在塔吉克斯坦，虽然政府取消了大多数案件里对诽谤罪的刑事处罚（但是不包括对总统的诽谤），政府官员仍然可以对记者

⁵⁵ 见 A/HRC/28/85，第 VEN 6/2014 号案。

⁵⁶ 同上，第 THA 9/2014 号案。

⁵⁷ 见 A/HRC/32/53，第 THA 9/2015 号案；A/HRC/29/50，第 THA 13/2014 号案。

⁵⁸ 见 A/HRC/29/50，第 THA 13/2014 号案，政府的答复。

⁵⁹ 我赞成地注意到荷兰已经在其立法机构中提议废除该法。见 www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2016Z08348&dossier=34456。

⁶⁰ 欧洲安全与合作组织媒体自由代表 Dunja Mijatović，第 5/2106 号公报。

⁶¹ 见 generally Article 19, *Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, International Standards Series (London, 2000) ; Committee to Protect Journalists, Thomas Reuters Foundation and Debevoise and Plimpton, *Critics Are Not Criminals: Comparative Study of Criminal Defamation Laws in the Americas* (2016)。

⁶² 见 A/HRC/31/79，第 AGO 1/2015 号案和政府的答复。

⁶³ 见 A/HRC/28/85，第 HND 7/2014 号案和政府的答复。另见，A/HRC/31/79，第 HND 4/2015 号案。

或出版商提出诽谤罪民事诉讼。⁶⁴特别是在公众人物，国家法律应当慎重确保诽谤罪案件里的任何被告可以提出公共利益辩护，甚至错误但却无恶意情况下发表的虚假言论不应当被认为是非法的或受到处罚（见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 47 段）。特别报告员、欧洲安全与合作组织媒体自由代表和美洲人权委员会表达自由问题特别报告员 2000 年发表表达自由联合宣言，警示制裁诽谤罪，要防止减少表达自由本身的行使。⁶⁵

3. 攻击报道

35. 将批评罪行化的工具也用于对付从事新闻工作的人，即，定期收集信息，不论是否经过正规培训、认证或其他政府承认，意图以任何形式传播个人的调查结果。在本报告中，对报道的攻击与许多主题相交叉。但是，应当强调的是，对新闻工作的攻击在根本上违背了保护表达自由和信息获取，因此，应当独立于任何其他限制理由加以强调。政府有责任不仅尊重新闻工作，而且通过强有力的法律、起诉肇事者以及在必要情况下提供充足的安保，确保记者和他们的消息来源受到保护。⁶⁶

36. 针对报道的最严重和最令人关切的工具之一是利用反恐法律来限制和处罚报道者。反恐成了万用的说辞，用以遏制信息传播并证明拘留记者、博客和其他媒体领域工作人员是合理的。在澳大利亚，2015 年《边境部队法》据称有将报道移民拘留设施拘留条件定为犯罪的效力。⁶⁷ 埃塞俄比亚据报告依据《刑法典》和 2009 年的一份《反恐声明》拘留记者和九区集体的博客，理由是“与外国人权组织合作并通过社交媒体煽动暴力，制造国家不稳定，”但实际上，他们是在为独立的在线媒体工作。⁶⁸ 土耳其当局据称利用反恐法拘留记者并针对学者。⁶⁹ 2014 年，尼日利亚也被批评借着打击恐怖主义的名义威胁和骚扰十余家独立报纸。⁷⁰

⁶⁴ 特别报告员在结束对塔吉克斯坦访问时提出的初步意见，2016 年 3 月 9 日，查阅可登录 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17193&LangID=E。另见 A/HRC/26/30/Add.2。

⁶⁵ 国际增进表达自由机制：媒体自由当前面临的挑战：联合声明（2000 年，伦敦）。

⁶⁶ 见安全理事会第 2222（2015）号、第 1738（2006）号决议；联合国教育、科学及文组织，国际通信发展方案，《关于记者安全与有罪不罚问题的行动计划》（2012 年）。

⁶⁷ 见 A/HRC/31/79，第 AUS 5/2015 号案和政府的答复。

⁶⁸ 见 A/HRC/29/50，第 ETH 2/2015 号案。

⁶⁹ 见 A/HRC/31/79，第 TUR 3/2015 号案和政府的答复。另见 A/HRC/29/50，第 TUR 1/2015 号案和政府的答复。

⁷⁰ 见 A/HRC/28/85，第 NGA 3/2014 号案。

37. 伊朗伊斯兰共和国一再以与间谍活动⁷¹或“阴谋危害国家安全”⁷²相关的含糊指控为由，拘留记者和博客——针对这些被拘留者的法律诉讼的封闭性使问题进一步加剧。尽管政府快速和正确地采取了相反做法，德国两名在线记者因为报道政府的监视做法而受到调查，理由是保护检察官对极端主义提出诉讼的能力。⁷³乌克兰的一份总统令对四十一名外国记者和博客实施一年的禁令，据称，他们对该国的国家利益和主权构成威胁。⁷⁴印度尼西亚拘留报道西巴布亚省局势的记者，指控他们滥用签证和意图叛国。⁷⁵

38. 在抗议情况下，记者经常被拘留并被禁止报道。埃及的情况就是如此，收集示威活动信息的记者以包括参与恐怖主义在内的各种理由被拘留并受到指控。⁷⁶在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，至少七名记者和媒体工作者因为报道抢劫和公开抗议活动而被逮捕，他们的设备也被没收。⁷⁷还可能出现的情况是，地方官员在履行职能时没有适当地考虑到记者在抗议活动期间发挥的特别作用。例如，墨西哥一名报道抗议活动的记者据称被地方当局拘留并受到严重虐待。⁷⁸在美国，2014年，报道密苏里州弗格森抗议活动的记者遭到地方当局的拘留。⁷⁹

39. 也许最令人关切的是，政府经常未提供保护措施和能够制止攻击记者的问责制。美洲人权委员会表达自由权问题特别报告员提交了涉及美洲杀害、绑架和其他形式的侵犯记者行为的令人震惊的统计数据，尽管做出了一些建立保护记者特殊机制的努力，但问责制极其有限。⁸⁰正如我在泰国和菲律宾领导人发表威胁性评论之后所指出的，最高领导人传达的信息起着重要作用。⁸¹普遍不追查记者袭击者的责任，

⁷¹ 见 A/HRC/31/79，第 IRN 13/2015 号案。

⁷² 同上，第 IRN 9/2015 号案。

⁷³ 同上，第 DEU 1/2015 号案。

⁷⁴ 同上，第 UKR 6/2015 号案。

⁷⁵ 见 A/HRC/28/85，第 IDN 4/2014 号案。

⁷⁶ 见 A/HRC/27/72，第 EGY 7/2014 号案和政府的答复，第 EGY 6/2014 号案；A/HRC/31/79，第 EGY 16/2015 号案。

⁷⁷ 人权高专办，“委内瑞拉：危机——联合国和美洲专家就媒体自由问题的恶化发出警报”，2016年8月4日。查阅可登录 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20343&LangID=E#sthash.mpZ7TLQn.dpuf。

⁷⁸ 见 A/HRC/30/27，第 MEX 2/2015 号案和政府的答复。

⁷⁹ 见 A/HRC/28/85，第 USA 14/2014 号案。

⁸⁰ 美洲国家组织美洲人权委员会，《表达自由问题特别报告员办事处年度报告：美洲人权委员会2015年年度报告》，第二卷（2015年，哥伦比亚特区华盛顿）。

⁸¹ 人权高专办，“联合国专家对泰国领导针对新闻出版自由的恐吓声明表示不满”，2015年4月1日；人权高专办，“杀害记者：联合国专家敦促菲律宾候任总统停止唆使致命暴力”，2016年6月6日。

表明缺乏对记者在民主社会里所发挥作用的关注。我的往来信函突出强调了未实施问责制的报告/指控，除其他地方外，包括：南苏丹，记者被杀害和失踪；⁸²墨西哥，记者被谋杀而问责制不连贯；⁸³ 菲律宾，经过近七年的时间，仍然未结束对记者者在 Maguindanao 遭到大屠杀负责人员的调查和起诉；⁸⁴ 以及俄罗斯联邦，多份报告称记者被谋杀而肇事者未被问责。⁸⁵

40. 除了人身暴力和攻击，记者还面临各种威胁到他们的福祉和生计的惩罚措施。例如，科威特和巴林据报告由于他们所从事的工作而寻求剥夺记者的公民身份。⁸⁶ 在厄瓜多尔，政府提出版权申诉，意图删除批评政府活动的内容。⁸⁷我在 2015 年向大会提交的报告（A/70/361）中也查明了记者消息来源受到多种方式的威胁。

4. 限制与宗教和信仰相关的言论

41. 人权法高度重视个人持有信仰和实践宗教信仰的能力。人权理事会对基于宗教或信仰歧视个人和暴力侵害个人提出了关切（见理事会第 16/18 号决议）。然而，《公民权利和政治权利国际公约》第十八条（宗教、良心或信仰自由）、第十九条和第二十条第 2 款并不保护宗教、制度或信仰本身。宗教或信仰自由问题特别报告员指出，“宗教或信仰自由权有时被误解为保护宗教或信仰体系本身”（见 A/HRC/31/18，第 13 段），但它们实际上是保护持有或表达这些信仰的个人。人权事务委员会在其第 34 号一般性意见第 48 段中强调，禁止不尊重宗教或其他信仰体系的表现，包括亵渎宗教法，不符合第十九条。委员会指出，也不得利用此类禁令阻止或处罚批评宗教领袖或评论宗教教义和信仰原则的行为。

42. 非国家行为者尤其对攻击个人表达信仰的行为负责。伊拉克和黎凡特伊斯兰国（伊黎伊斯兰国）及其附属机构和一些支持者以宗教或种族归属或个人表达信仰为由，在全世界范围内实施了一起又一起的暴行。例如，对巴黎《查理周刊》的袭击专门针对讽刺作家，这些讽刺作家批评一切形式的教条，不论是宗教方面的还是其他方面的教条，但是这一事件的杀手据称是被关于先知穆罕默德的描绘所激怒。除了伊黎伊斯兰国，孟加拉国的连环杀害博客事件反映出努力使完全摒弃宗教信仰的

⁸² 见 A/HRC/31/79，第 SSD 2/2015 号案和第 SSD 3/2015 号案。另见 A/HRC/28/85，第 PHL 5/2014 号案；A/HRC/31/79，第 BGD 7/2015 号案和政府的答复及第 RUS 5/2015 号案；A/HRC/32/53，第 PAK 12/2015 号案；A/HRC/31/79，第 AZE 4/2015 号案和政府的答复。

⁸³ 见 A/HRC/28/85，第 MEX 20/2014 号案和政府的答复。

⁸⁴ 同上，第 PHL 5/2014 号案。

⁸⁵ 见 A/HRC/31/79，第 RUS 5/2015 号案。

⁸⁶ 例如见 A/HRC/32/53，第 KWT 7/2015 号案和政府的答复。另见保护记者委员会，“四名被剥夺公民身份的巴林记者”，2015 年 2 月 4 日。

⁸⁷ 美洲国家组织美洲人权委员会，《美洲人权委员会 2015 年年度报告》，第二卷（2015 年，哥伦比亚特区华盛顿），第 543 段。

意见保持沉默。这类袭击事件是对意见、表达和信仰的严重攻击，旨在——通过一种非常直接的方式——不仅使具体目标，而且使任何敢于表达其他观点的人士保持沉默。

43. 第二十条第 2 款规定限制构成煽动敌视、歧视或强暴者的鼓吹仇恨主张；它不允许仅仅由于“不符合”特定信仰的价值观就实施限制，它（或第十九条）也不允许对构成亵渎神明行为本身实施限制。⁸⁸但是，马尔代夫 2016 年颁布法律，把不遵守社会规范、国家安全和伊斯兰教表达的言论罪刑化。⁸⁹新加坡注意到，一名青少年“因为发布包含针对基督教言论的视频，故意伤害基督教徒的宗教情感”而根据国内法被判定有罪。⁹⁰虽然“伤害宗教情感”可能涉及到真实的情感代价，这种指控在国际人权法下根本站不住脚，不合理地限制了分享与宗教和信仰相关的信息和思想。

44. 《公约》第二条第 1 款要求缔约国确保在个人面对非国家行为者对其权利的攻击时予以保护，因为它们有义务尊重和保证所有人权。但是，它们也需要慎重，在它们自己的法律和行动中不为努力打击那些持有相反信仰的群体提供任何种类的支持。然而，仍然有许多国家通过或实施法律，允许它们因为被视为批评信仰的言论而惩罚个人。例如，2015 年，缅甸修正《刑法典》，对“侮辱或意图侮辱宗教或宗教信仰、造成宗教愤怒的言论”处以刑罚（见 A/HRC/31/71，附件一）。沙特阿拉伯严厉惩罚个人违反国家立法表达宗教信仰。⁹¹ 2014 年，文莱达鲁萨兰国颁布一项法律，使那些侮辱伊斯兰教的人受到死刑处罚，政府在回复中并未对此予以否认。⁹² 全世界范围内的禁止亵渎神明和叛教法律不仅限制言论，而且支持那些由于宗教观点而攻击他人的人。此类法律不仅普遍存在于中东、南亚和东南亚，而且存在于欧洲和美洲。⁹³

45. 在信仰受到批评时，全世界的宗教人士都无疑会感觉受到冒犯，但是没有任何人应当由于这类批评、摒弃或者甚至嘲笑行为而以刑法或民事法为由受到惩罚，除

⁸⁸ 见《禁止鼓吹构成煽动歧视、敌视或强暴者的民族、种族或宗教仇恨拉巴特行动计划》（A/HRC/22/17/Add.4，附录），第 19 段。

⁸⁹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/MDV_1_2016.pdf。

⁹⁰ 见 A/HRC/32/53，第 SGP 1/2015 号案。

⁹¹ 见人权高专办，“联合国权利专家对沙特阿拉伯加紧钳制表达自由发出警报”（2015 年 12 月 16 日），www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16892&LangID=E 和人权高专办，“联合国权利专家敦促沙特阿拉伯停止处决巴勒斯坦诗人阿什拉夫·法亚德”（2015 年 12 月 3 日），www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16838&LangID=E。

⁹² 见 A/HRC/28/85，第 BRN 1/2014 号案和政府的答复。

⁹³ Angelina E. Theodorou, Pew Research Center, “Which countries still outlaw apostasy and blasphemy?”, 29 July 2016.

非在极其罕见的情况下，批评人士煽动侵害信仰者的暴力，为防止此类暴力有必要实施限制。人权理事会第 16/18 号决议和《禁止鼓吹构成煽动歧视、敌视或强暴者的民族、种族或宗教仇恨拉巴特行动计划》（A/HRC/22/17/Add.4，附录）强调刑事或民事惩罚以外能够而且应当解决仇恨和冒犯言论的机制，如，更广泛的教育和执法培训。

5. 群体挑选

46. 必须“不分任何区别”地尊重意见和表达自由权（《公约》第二条第 1 款）。但是，一些群体的成员在实施言论限制方面经常面临特别的歧视。和平集会和结社自由权利问题特别报告员、人权维护者状况问题特别报告员以及法官和律师独立性问题特别报告员经常与促进和保护意见和表达自由权问题专题任务合作，处理与人权维护者和非政府组织相关的问题。鉴于他们的侧重点和详细的报道，⁹⁴我不打算在此强调我们在对非政府组织、⁹⁵人权维护者、⁹⁶环保活动分子、⁹⁷难民⁹⁸和律师⁹⁹实施限制方面的共同关切。相反，我将强调其他一些言论特别受到压制的群体。

47. 近年来，一些政府通过了法律，明确攻击基于性取向或性别认同的言论。例如，吉尔吉斯斯坦政府通过一部法律，把传播与“非传统”性关系有关的信息定为犯罪。¹⁰⁰乌干达把“促进”同性恋定为犯罪，¹⁰¹而俄罗斯联邦则在联邦层面上在全国范围内禁止“宣传同性恋”。¹⁰²在赞比亚，一名人权倡导者不仅在尝试为女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人以及性工作者权利非政府组织进行登记时，面临不当的拖延，而且，在敦促增加性工作者和性少数群体获得医疗保健的途径时，还被指控“出于不道德的目的进行煽动”。¹⁰³在一些情况下，宣传男女同性恋、双性恋和跨性别者相关行动主义或言论的个人和组织甚至面临身体暴力的严重威胁。例

⁹⁴ 例如见 A/68/299、A/70/217、A/HRC/32/34。

⁹⁵ 例如见人权高专办，“以色列：联合国专家敦促以色列议会不要通过可能针对持批评意见的非政府组织的特定立法”，（2016 年 6 月 24 日；另见 A/HRC/31/79，第 KAZ 3/2015 号案。

⁹⁶ 见 A/HRC/32/53，第 RUS 2/2016 号案。

⁹⁷ 见 A/HRC/31/79，第 MNG 1/2015 号案。

⁹⁸ 见 A/HRC/28/85，第 THA 7/2014 号案。

⁹⁹ 如，见 A/HRC/31/79，第 CHN 6/2015 号案和政府答复。

¹⁰⁰ 人权高专办，“吉尔吉斯斯坦：‘不要让女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性人陷入沉默’——多名联合国权利专家敦促议会撤销反同性恋法案”，2014 年 11 月 26 日。查阅可登录 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15349&LangID=E。

¹⁰¹ 见 A/HRC/26/21，第 UGA 1/2014 号案。

¹⁰² 见 A/HRC/23/51，第 RUS 8/2012 号案。另见人权观察，“女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性人及活动分子遭暴力及骚扰”，2014 年 12 月 15 日。

¹⁰³ 见 A/HRC/32/53，第 ZMB 4/2015 号案。

如，在洪都拉斯，对于遭到谋杀、绑架或攻击的女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性人权利倡导者，系统性地缺乏问责制。¹⁰⁴作为一项重要措施，考虑到个人因性取向而承受的压力、歧视和暴力越来越多，人权理事会设定了独立专家消除此类歧视和暴力的任务（见理事会第 32/2 号决议）。

48. 妇女也可能面临针对她们的言论的特别限制。2013 年，人权理事会申明意见和表达自由对妇女能否与整个社会互动沟通，尤其是在经济和政治参与方面起着根本性的作用，并呼吁各国促进、尊重和确保妇女无论在网上还是网下，包括以非政府组织及其他社团成员的身份，行使意见和表达自由（见理事会第 23/2 号决议）。不幸的是，在全世界许多地方，这一承诺仍然在很大程度上未得到实现。2014 年，在沙特阿拉伯，两名妇女权利倡导者由于在沙特阿拉伯开车被拘留。¹⁰⁵2016 年早些时候，我和其他任务负责人一起对印度恰蒂斯加尔邦三名妇女人权维护者和两名妇女人权律师受到系统性的攻击以及性和身体暴力威胁提出关切。¹⁰⁶

49. 政府对各种艺术家的镇压始终存在。例如，任务负责人给伊朗伊斯兰共和国发去函文，事关一名图形艺术家由于制作一幅绘画抗议禁止计划生育而被拘留，一些人权维护者由于诗集而被拘留并处以鞭刑，两名音乐家和一名电影制作人由于通过制作地下音乐“宣传反对国家”和“侮辱圣人”被拘留，以及一些人由于出现在抗议国家禁止妇女在体育馆观看比赛的视频中而被拘留。¹⁰⁷埃及《刑法》第 98 条规定，“任何人，以口头、书面或通过任何其他方法，利用和使用宗教，鼓吹和宣传极端主义思想，旨在唆使叛国或分裂、或藐视或蔑视任何神圣宗教或损害国家统一和社会和平”应受到刑罚，从而为限制艺术家提供了根据。¹⁰⁸卡塔尔以一名诗人批评卡塔尔埃米尔和赞扬突尼斯革命的诗歌为由而将其拘留。¹⁰⁹沙特阿拉伯以一名诗人叛教为由对其处以死刑，后予以减刑。¹¹⁰在古巴，一名艺术家由于被控在一次艺术展示期间意图放出以劳尔·卡斯特罗和菲德尔·卡斯特罗命名的两只猪而被拘留。¹¹¹

¹⁰⁴ 见 A/HRC/31/79，第 HND 3/2015 号案。

¹⁰⁵ 见 A/HRC/29/50，第 SAU 15/2014 号案。

¹⁰⁶ 见 A/HRC/33/32，第 IND 1/2016 号案。

¹⁰⁷ 见 A/HRC/29/50，第 IRN 1/2015 号案；A/HRC/31/79，第 IRN 20/2015 号案；A/HRC/28/85，第 IRN 24/2014 号案。

¹⁰⁸ 见 A/HRC/31/79，第 EGY 9/2015 号案。

¹⁰⁹ 同上，第 QAT 2/2015 号案和政府的答复。

¹¹⁰ 见 A/HRC/32/53，第 SAU 10/2015 号案和政府的答复。

¹¹¹ 见 A/HRC/31/79，第 CUB 3/2015 号案和政府的答复。

四. 促进表达自由的努力

50. 虽然表达自由在全世界范围内受到严重威胁，为坚持对第十九条的承诺，仍然做出了一些重要的努力。继 2015 年 1 月巴黎袭击事件之后，数十位国家最高领导人聚在一起，举行公开示威，名义上支持表达自由权，反对恐怖主义。事实证明，与其说当时他们是在对法律和政策作出承诺，不如说是在表演，因为事后没有进行任何重要的政府领导的促进表达自由的努力——如，保护记者和艺术家。不过，我们仍然可以指出一些值得效仿的具体例子。重要的是，许多（甚至大多数）政府在宪法中宣称人人享有表达自由权。埃及是典型代表，其《宪法》第 65 条保护“口头、书面、通过影像或者通过其他表达和出版方式”表达言论的自由。

51. 作为符合合法性条件的例子，一些政府努力以公开方式解决监视行为管控法规与互联网治理方面的差距。虽然在我看来，《调查权法案》仍然存在着重大问题，但联合王国政府已经允许使公众评论和辩论参与其中的程序。¹¹²在吸取来自利益攸关方的广泛意见后，巴西政府通过了一部具有里程碑意义的法律《公民网络框架》。美国已经举行公开辩论，包括在国会中举行辩论，尽管是通过有限的方式，但已经开始解决情报和执法部门在数字监视方面的过度酌处权问题。一些国家政府愿意与任务负责人接触，也反映出对限制进行公开辩护的一个重要方面，塔吉克斯坦、日本和土耳其接待国别访问也是如此。

52. 国家和区域级法院定期认真分析和关注表达自由规范（虽然我在此处提及它们是针对法治要素，并不一定表示我赞同它们的法律依据）。例如，2015 年，印度最高法院推翻 2009 年《信息技术法》修正案，理由是它存在着限制合法言论的风险，并澄清了另一项法律条款下中介方责任的范围。¹¹³加拿大最高法院在 2014 年一件具有里程碑意义的案件中维护了互联网用户的隐私权。¹¹⁴东非法院裁定布隆迪新闻法的一系列规则违反了法治和表达自由的规范。¹¹⁵在 Rodriguez 诉谷歌案（2014 年）中，阿根廷最高法院裁定，搜索引擎没有义务监视它们所链接的第三方内容的合法性，指出，只有在涉及到“严重和显而易见的伤害”例外情况下，才要求中介方禁止访问。¹¹⁶美洲人权法院裁定，委内瑞拉玻利瓦尔共和国不能以寻求使政府批评人士沉默为由吊销一家广播公司的许可证。¹¹⁷欧洲法院处理了表达自由与隐私交叉领

¹¹² 见 A/HRC/32/53，第 GBR 4/2015 号案，政府的答复。

¹¹³ 印度最高法院，Singhal 诉印度联邦案（2015 年）。

¹¹⁴ 加拿大最高法院，R. 诉 Spenser 案，2014 SCC 43（2014 年）。

¹¹⁵ 东非法院，布隆迪记者联合会诉布隆迪案（2015 年）。

¹¹⁶ 阿根廷联邦最高法院，Mar á Bel én Rodriguez 诉谷歌案（2014 年）。

¹¹⁷ 媒体合法辩护倡议，“美洲法院命令加拉加斯电视台复播”，2015 年 9 月 11 日，查阅可登录 www.mediadefence.org/news/inter-american-court-orders-rctv-reinstatement。

域的许多主要问题，欧洲人权法院则澄清了中介方对第三方内容承担责任的有限性质。¹¹⁸

53. 一些政府通过了强有力的政策和法规，以增进表达自由。2016 年，挪威开始努力将表达自由置于人权政策的核心地位。¹¹⁹2015 年，继荷兰、智利和巴西政府通过网络中立政策之后，美国联邦通信委员会也通过一项类似政策。¹²⁰一些国家努力扩大基础设施，改善互联网访问。在缅甸，政府采取了发展互联网基础设施的重要措施：例如，2013 年 6 月，它授予两家外国电信公司运营许可证，作为更广泛地推动解除对电信业管制的一部分。¹²¹坦桑尼亚联合共和国、卢旺达和毛里求斯是较早采用数字广播的国家，因此提供了“更多的机会，通过释放未使用的频谱，增加互联网访问”。¹²²至关重要的是，国际声明支持多方利益攸关方治理互联网，给予安全和开放特权，并承认互联网为表达自由提供的价值。¹²³一些政府已经协调努力，通过自由在线联盟¹²⁴扩大互联网自由，并通过开放型政府伙伴关系¹²⁵促进信息获取。一些国家已经通过强有力的信息权和举报人保护法（见 A/70/361）。

54. 民间社会组织和倡议也始终保持活力，对扩大或加强表达自由规范，特别是在遇到当代数字技术等巨变的形势下，¹²⁶或对扩大和加强言论和宗教处于交叉状况

¹¹⁸ 欧洲法院（大法庭），谷歌西班牙诉 Mario Costeja González 案，第 C-131/12 号案（2014 年 5 月 13 日）；欧洲法院，Schrems 诉数据保护专员案（2015 年）；欧洲人权法院，MTE 和 Index.HU ZRT 诉匈牙利案（2016 年）。

¹¹⁹ 挪威外交部，“促进表达自由和独立媒体的新挪威倡议”，2016 年 1 月 18 日。查阅可登录 www.regjeringen.no/en/aktuelt/promote_freedom/id2470543/。

¹²⁰ 人权高专办，“‘表达自由的真正胜利’——联合国人权专家称赞美国保持互联网开放的努力”，2015 年 2 月 27 日。

¹²¹ Bhadraka Magan，“缅甸的信息通信技术部敞开互联网基础设施发展的大门”，2015 年 9 月 17 日。查阅可登录 <http://blog.apnic.net/2015/09/17/myanmars-ict-ministry-opens-door-for-internet-infrastructure-development/>。

¹²² Towela Nyirenda-Jere and Tesfaye Biru，“非洲互联网发展和互联网治理”，2015 年 5 月 22 日。查阅可登录 www.internetsociety.org/sites/default/files/Internet%20development%20and%20Internet%20governance%20in%20Africa.pdf。

¹²³ 见大会第 70/125 号决议。

¹²⁴ 见 www.freedomonlinecoalition.com/。

¹²⁵ 见 www.opengovpartnership.org/about。

¹²⁶ 例如见主要和相称《通信监控适用人权的国际原则》（2014 年 5 月），查阅可登录 <https://necessaryandproportionate.org/principles>；电子前沿基金会，《马尼拉中介方促进人权和革新责任原则——全球社会倡议》（2015 年 3 月 24 日），查阅可登录 www.manilaprinciples.org/principles；“2015 年数字权利公司责任指数排名”，查阅可登录 <https://rankingdigitalrights.org/index2015/>；Rebecca Mackinnon 及其他人，《促进自由在线：互联网中介方的职责》（巴黎，联合国教科文组织，2014 年）。

下的法律，如，《拉巴特行动计划》，都至关重要。对民用空间的限制引起了特别的关切，不仅是在表达自由方面（见人权事务委员会第 32/31 号决议）。面对许多市场里越来越集中的所有制，独立媒体作为政府当局的监督机构始终至关重要，特别是在数字空间里。

五. 结论和建议

55. 在本报告中，我力求说明当今世界不利于意见和表达自由的趋势。这些趋势令人清醒。寻求行使言论权利的个人面临各种各样的限制。限制理由经常不能成立。一些限制包含了合法目的主张——特别是国家安全或公共秩序——而完全不证明合法性或必要性和相称性。其他限制则基于根据国际人权法并非合法的目标。旧工具仍然在使用中，而其他工具则随着各国利用社会普遍需要访问互联网而扩大。限制对象包括记者和博客、政府批评人士、传统生活的持异见分子、煽动者以及各种少数群体。我们的来文揭示出与所有这些问题相关的指控，民间社会的报告表明问题甚至比我们的来文说明的更加普遍和广泛。

56. 未来数年里，我敦促各国特别警惕数字权利背景、数字通信的完整性以及中介方的作用，不论边界。特别关键的是，各国应避免通过破坏表达自由、影响数字行为者的法律规则——包括但不限于数据本地化标准，中介方责任，以及互联网安全，我将密切监测此类立法。我看到，即使人权理事会和大会敦促在互联网下所享有的权利在互联网上同样应该获得尊重，在线权利仍在持续恶化。未来几年将检验对这一提议的承诺有多真实。

57. 我鼓励采取的措施包括：

(a) 审查并在必要情况下修订国家法律。国家立法越来越多地通过对关键术语过于宽泛的定义，如，恐怖主义、国家安全、极端主义和仇恨言论，未能限制执行机关的酌处权。立法经常限制司法或独立和公共监督的作用。关于新的法律规定对于保护合法利益并相称地解决具体威胁来说如何具有必要性，倡导者经常只提供有限的证明，立法程序经常限制公众参与和辩论。我敦促所有国家考虑新的立法，以确保法律符合这些要求；我鼓励各国对影响表达自由的法律进行定期公众监督，以确保它们经得起合法性、正当性和必要性的检验。如有可能，国家应当不仅通过法律框架，而且对独立监督机构进行表达自由原则的培训；

(b) 与人权理事会特别程序接触。正如本报告所表明的，虽然来文的回复率非常低，一些国家真诚地与任务负责人接触。接触来文和邀请进行国家访问任务为任务负责人的工作增添了重要价值，因为它们让我们能够寻求理解为什么国家实行特定的政策（并且，在这些政策违不利于表达自由的情况下，有可能鼓励官员采取其他措施）；

(c) 支持或建立区域或次区域监测。一些区域已经制订或者正在制订支持表达自由的独立办法。美洲人权委员会、非洲人权和人民权利委员会以及欧洲安全与合作组织已经在与国际和区域标准一致的规范基础上建立监督机制。这些区域的人权法院作为关键的监督机构发挥作用，包括次区域法院，如，东非法院和西非国家经济共同体法院。但是，此时，中东和北非或亚洲不存在任何此类监测机制——以专家为导向的或司法的监测机制。我强烈鼓励各国与联合国和区域政治机构以及民间社会合作，在目前没有这些机制的区域，以国际标准为基础，开始建立独立监测机制的进程。我还强烈鼓励民间社会行为者积极利用现有的区域和全球机制，不论是通过支持性事实调查还是通过报告或起诉，制订建立区域监测的办法。特别报告员愿意支持此类努力；

(d) 支持独立媒体和民用空间。面对国家对报道的压制，关键的一点是，国家应格外努力广泛支持媒体和民间社会的独立声音。至少，我鼓励各国避免限制可能被视为批评政府和政府政策或分享关于恐怖主义等敏感问题的信息的报道和研究。国家应当特别避免设置障碍，如，认证程序，或通过诽谤罪诉讼案或中介方责任实施破坏独立媒体的处罚。同时，有能力的各方——如，私人捐赠者和基金会——应当特别努力支持独立媒体并促进对排挤资金不那么充足的渠道的媒体集团进行强有力的审查；

(e) 国家领导。表达自由现状中最令人失望的一个方面是许多在支持表达自由方面——在法律和社会里——有着悠久历史的国家已经考虑很容易在他们自己的国家里造成滥用或者如果适用于其他地方很容易造成误用的措施。特别是，实行加强监视或限制互联网安全新政策的政府应当重新考虑它们的努力，因为这些政策经常经不住必要性和相称性的检验。我强烈敦促所有国家考虑对互联网安全的攻击不仅对表达自由，而且对国家安全和公共秩序本身构成长期的威胁。