简报汇编

这份文件汇编了2009年出版的四个独立简报，并为翻译中文版本做了少量的修改。本汇编探讨的范围包括集会自由（1），言论自由（2），获得信息的权利（3）接触国际机构的权利（4）。该汇编汇集了保护这些权利的各种国际标准，并探讨了人权维护者行使这些权利面临的不同挑战。

另外, 两个关于结社自由和获得资金的权利的简报英文版已经就绪。

本汇编文件的主要读者是在国际、区域和国家各级工作的**人权维护者**。这些文件旨在通过简单和通俗易懂的方式向人权维护者提供相关信息，作为帮助他们开展工作的一个实用工具。它可以用来作为一种资源或背景阅读并协助开展关于以上权利的国内倡导或意识提升。

本汇编也可以为**国家人权机构**（NHRIs）在处理与人权维护者相关问题时使用。它可以用来作为国家人权机构为该国制订或检讨有关接触国际机构的权利、结社自由、获取信息的权利的立法提供意见时的资源材料。

该简报还整理和引用了联合国条约机构和人权维护者处境问题联合国特别报告员维护人权维护者接触国际机构的权利的工作。**学者、学生和更广泛的读者**可以把本汇编作为指导，了解保护人权维护者接触国际机构的权利、结社自由和获取信息自由权利的国际标准

简报汇编 1

前言 2

简报1：集会自由 3

简报2：言论自由 12

简报3:获取信息的权利 21

简报4:与国际机构接触的权利 29

前言

该汇编涵盖人权维护者开展工作必须的四个基本权利：集会自由、言论自由、获取信息的权利和接触国际机构的权利。该分析在很大程度上依赖于人权事务委员会（Human Rights Committee (简称HRC）[1]的观察结论和人权维护者处境问题联合国特别报告员在报告和具体案例上所表达的立场。[2] 相应地，在确定本汇编框架所涵盖权利时，分析主要引自*公民与政治权利国际公约和个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言*（人权维护者宣言）。[3]

国际和区域各级所有主要的人权文书承认和保护结社自由的权利。然而，尽管结社自由是被广泛承认和保护的权利，对该权利的践踏继续威胁着世界各地的人权维护者的工作。人权理事（简称理事会）会已经认识到这一权利的重要性并在2010年设立一个和平集会和结社自由权利问题特别报告员。[4]

形成和表达意见而不用担心被压制的自由和获取信息的权利，即寻求和接受信息的权利，是自由、多元、宽容和民主的社会发展的基本信条。这两点是民主政府透明运作和公民社会有效和知情地参与的内在要求。这种自由对于人权维护者获取有关人权侵害的信息并且告知公众和政府人权侵害发生的事实，最重要的是要求问责制以及谴责不公正的法律、政策或做法来说不可或缺。

获得维持其活动资金和财政资源的能力有限是人权维护者在日常开展工作所面临的障碍之一。立法和法院的行动越来越多地被用来限制人权维护者获得资助他们的组织、具体项目或其他活动的财政资源的能力。在国内资源稀缺的国家里，人权组织往往只能使用国外赠款，法律或行政上的障碍可能会导致组织无法运作。虽然国际人权法中没有正式规定获得资金的权利，一些国际文书就这一权利进行了明确规定。

[1]人权委员会是根据*公民与政治权利国际公约*成立，监督缔约国实施公民与政治权利公约状况的条约机构。
[2]人权维护者处境问题联合国特别报告员是前人权委员会创建的特别程序之一。它设立于2000年，其任务是监督世界各地的人权维护者的处境并协助各国执行人权捍卫者宣言。理事会去年再次更新了其2011年的任务。详见http://bit.ly/frVQSV。
[3]个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言（俗称人权维护者宣言）于1998年在联合国大会上通过。
[4] A/HRC/RES/15/21.

简报1：集会自由

I.国际法中的集会自由 4
1.集会自由权利的范围 4
“集会”的定义 5
集会的性质 5
集会的目的 5
2.确保集会自由的国家义务 6
3.对集会自由权的限制 6
(i)法律基础 6
(ii)在民主社会中的必需性 7
(iii)允许的干涉目的 7
4.对第21条的克减 8

II.集会自由权的标准和挑战 8
1. 获得授权和提前通知的立法要求 8
2.国家安全立法 9
3.过度使用武力驱散集会 10
4.逮捕和拘留 10
5.攻击和恐吓人权维护者 10
6.选举期间的示威 11
7.旅行限制 11

结语 11

I. 国际法中的集会自由

集会自由权被广泛的国际人权文书认可，但是本简报主要介绍公民与政治权利国际公约和人权维护者宣言中规定的和平集会自由的权利。

公民与政治权利国际公约[5]第21条规定：

和平集会权利应该得到认可。对此项权利的行使不得加以限制。除去法律所规定的限制以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德，或他人的权利和自由所必需的限制。本条不应禁止对军队或警察成员的行使此项权利加以合法的限制。

同时，如果一个国家加入公民与政治权利国际公约，该国就承担通过以下方式确保集会自由的义务:

通过立法和其他措施（比如政策或行政措施）确保该权利的实现（第2条第（2）款）

当该权利受侵害时，提供有效的救济（第2条第（3）款）

人权维护者宣言巩固了现有国际法律中关于保护人权维护者的标准。尽管该宣言并不具有法律约束力，它汇集了具有法律约束力的国际人权条约中规定的权利。 人权维护者宣言第5条规定：

为了促进和保障人权以及基本自由，任何人无论是身为个人或与他人联合，在国内还是国际间，皆有以下权利：

(a)和平地聚会或集会

各国必须保护和平集会自由的范围在下面的章节中详细讨论。

1.集会自由权利的范围

集会自由的权利总体上可以理解为组织者准备和举行集会及他们和其他人参加集会的权利。[6] 根据公民与政治权利国际公约的规定，在一国领土内的公民、外国人和无国籍人的和平集会的权利受到保护。[7]

尽管“集会”一词一般被理解为集体含义，但是作为一种权利，它应该被理解为个体权利。同时，人权维护者宣言第5条规定该权利也适用于与他人结社的个人，此规定意味着该权利也保护个人之间的结社，如非政府机构。

集会自由权是确保和加强民主参与至关重要的一项基本权利。 这意味着该权利的行使不受国家的任意干涉，相反应该得到国家的“保护”。

为充分享有集会自由的权利，国家应该把握消极义务（不干涉）和积极义务（确保保护集会）的平衡。

[5] 参见: http://bit.ly/yohipj
[6] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 483, §4.
[7] General Comment No.15 (1986), Human Rights Committee.

“集会”的定义

公民与政治权利国际公约并没有提供定义说明到底什么是集会，对于集会一词的解释因此依赖人权委员会的个案解释和国内法体系对该词的习惯解释。“集会”一词可能广泛的被解释为“几个人为特定目的有计划的短暂集合”。[8] 国内法体系对集会的性质和目的的解释、对该权利是否只适用于基于政治目的的集会（如由政党组织的政治游行和集会）、以及该权利是否延伸至明确的非政治目的的集会（比如婚礼和节日游行）的解释各不相同。 人权委员会在立场文件和决议中明确解释了集会的定义，该定义包括根据不同目的在公共场所进行和平抗议和示威、公开或私下会议、行进和游行。

人权委员会新设立的和平集会和结社自由权利特别报告员将会进一步阐述该权利，包括“集会”的定义。

对人权维护者而言，集会通常被理解为包括“以促进和保护人权为目的，在私人住所和公共场合开会、示威、游行和其他形式的室内或室外集会”。[9]

集会的性质

公民与政治权利国际公约的第21条只保护和平集会的权利。美洲人权公约的相应条款（第15条）指出必须是“没有武器”才符合集会的性质。[10] 集合的和平性质主要指集会举行的方式但并不规范集会所表达的意见内容。[11]非和平性质的集会不受第21条保护，因此有可能被合法驱散。

尽管国家有责任在集会丧失和平特征时采取行动，但是国家应该尽可能广泛的解释“和平”的定义。例如，国家人员应警惕一个集会不因受到警察或安全部队或反示威者的挑衅失去其和平性质。[12] 因此，驱散示威人群的行动，应该在保护示威者和旁观者免受暴力的需要的基础上来进行。同时，人权维护者特别报告员已经强调国家有责任保护而不是禁止受到暴力威胁的和平集会。[13]

人权维护者宣言第12条也强调“每个人无论单独地或与他人联合，都有权参加反对侵犯人权和基本自由的和平活动”。因此如果一个人以保护和推动人权为理由而参与暴力行动，那么她/他将不再被认为是人权维护者，因此不能得到人权维护者宣言的保护。

集会的目的

公民与政治权利国际公约的其他条款保护不同类型的集会。 例如，公民与政治权利国际公约第18条（思想、意识、宗教和信仰自由）保护宗教游行。因此，第21条是为了保护与公民与政治权利国际公约 第19条（2）款规定的言论自由相一致的“讨论或发表信息和思想”以及公约其它条款没有涉及或者保护的集会。[14]

---

[8] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 484, §5.

[9] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 60/161 (2007), A/61/312, p.8, §31.

[10]美洲人权公约（于1969年11月22日在哥斯达黎加圣何塞举行的美洲人权专门会议上通过）。
查阅地址：http://bit.ly/wKP8IG
公约第15条集会权写到：承认有不携带武器进行和平集会的权利。除了依照法律和在民主社会中为了国家安全、公共安全或者公共秩序的利益，或者为保护公共卫生设施或者道德，或者为了保护他人的权利或者自由所必须规定的限制之外，对行使这种集会的权利不得加以任何限制。然而，非洲人权和人民权利宪章第11条，没有提到和平一词。参见：:http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html

[11] M. Nowak, *公民与政治权利公约委员为评论意见*(N.P. Engel, 2005), 486, §9.

[12] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 487, §11.

[13] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 60/161 (2007), A/61/312, p.12, §56.

[14] M. Nowak, CCPR Commentary (N.P. Engel, 2005), 485, §6. Article 19(2) refers to freedom of expression.

人权维护者宣言第5条也保护人权维护者的集会自由权。该条规定所有个人或与他人联合的个人，有权为推动和保护人权和基本的自由进行和平集会。

区分集会的形式和集会的内容非常重要。这一点在集会中表达挑衅信息的案件上尤为重要。集会的权利可以被看作是一个特殊形式的言论，因此只受到第19条3款和第21条中关于言论自由的限制。

2.确保集会自由的国家义务

公民与政治权利国家公约和人权维护者宣言都规定推动普遍尊重和履行人权是联合国宪章规定的所有国家的首要义务。 这两个人权文书，和前面提到的国际和区域人权文书， 强化了国家保护和推动集会自由权利的责任和首要义务。

人权维护者特别报告员也在提交给2007年联合国大会的报告中提到，示威权利总体上“使国家负有义务采取周密、具体、有针对性的步骤在社会中建立、维护和加强对不同政见表达持多元、宽容和开放的态度 ”。[15] 同时，人权维护者特别报告员也建议国家司法体系在“解释和适用有助于实现集会自由权利的国内法”上扮演重要的角色。[16]

保护示威者不受第三方干涉也非常重要，尤其是对于人权维护者中的某些群体来说，因为他们开展工作的背景或他们开展的工作内容本身尤其容易受到攻击，这一点尤为重要。

3.对集会自由权的限制

只有和平集会才能确定受到公民与政治权利国际公约第21条的保护。因此，集会自由的权利可能因为公民与政治权利国际公约第21条列出的原因而受到限制：“国家安全和公共安全、公共秩序，保护公众卫生或道德，或保护他人的权利和自由”。民主社会中，任何对该权利的限制都必须与法律一致并且是必需的。 另外，公民与政治权利国际公约的成员国必须在法律上禁止 “战争宣传和鼓吹仇恨” ，这一规定也为限制集会提供合法基础 .[17]

(i)法律基础

公民与政治权利国际公约第21条规定不能对集会自由施加任何限制除非“这些限制是符合法律”的。对结社自由的限制要求任何对该权利的允许的限制必需由法律规定，意味着用行政规定去限制该权利是不允许的。另一方面，对集会自由的限制，因为它的用词方式（“符合法律”）而适用相当广泛。这一条款的措辞方式意味着，对于集会自由权利的限制可能不一定必须以法律的形式出现，但是这些限制必须符合法律，因此给与国家更大空间对该权利进行限制。这一条款也可以被理解为一个国家可以通过一般的法定授权即不一定必须以法律的形式对该权利进行限制。[18]

[15] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 60/161 (2007), A/62/225, p.2.
[16] Ibid, §98.
[17] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 489, §15.
[18] ibid, 490, §19.

(ii)在民主社会中的必需性

公民与政治权利国际公约的第21条的第二款规定对于集会自由的限制必须“在民主社会是必需的”。 这一条款被解释为包含两种情况：它意味着任何国家对集会权利的干涉必须是按比例的，并且不能对集会自由施加任何不符合最低民主原则的限制。[19]

按比例意味着国家对集会自由权利进行干涉的性质和强度必须是为了达到某明确规定的目标而有绝对必要的。尽管民主实践因国家而异，这一限制的第二个方面的意思是对该权利的干涉必须符合某些最低民主原则，比如，多元、平等和宽容。 同时，以是否必需作为限制的合法性基础，意味着一个国家必须保护集会的参与者免受第三方的干涉。

(iii)允许的干涉目的

国家对集会权利的干涉只有存在威胁国家稳定、公共安全、公共秩序、公共卫生和道德，或者为了保护其他人的权利和自由时才具正当性。

集会往往以可能危害国家安全或者公共秩序的借口被驱散、禁止或者不能获得授权而无法举行。 关于什么构成对国家安全和公共秩序的威胁的模糊定义使得以上两条标准尤其容易受到那些希望停止或者阻止集会的官方的操控。因此对于人权维护者来说，非常有必要清晰地了解这些理据。

就**国家安全**而言，除非示威者具有严重的政治威胁（亦称威胁国家的政治结构）或者对所在国家存在军事威胁， 否则不能以危害国家安全的理由对和平集会的权利进行限制。只有当示威有这种威胁性，驱散集会、刑法限制此类集会举行以及对此类示威的参与者进行刑事起诉才被看作具有正当性。

条约并没有对**公共秩序**进行清晰的界定。 维持公共秩序与公民与政治权利国际公约第21条关于对和平集会权利的限制尤为相关。 这不仅仅是因为抗议的最关键的要素之一是表达异见或对现状的不满， 同时也是因为对国家（公共秩序的维护者）的批评可能经常被扭曲为对公共秩序的严重威胁。

官方常常拿公共秩序遭到干扰当作借口，去阻止或者驱散集会、甚至在集会前对人权维护者进行预防性扣押和旅行限制。人权维护者也常常被官方指他们进行“反政府活动”或者“制造公共混乱”，以此为理由阻止他们开展工作。人权维护者特别报告员曾提到行政措施经常被用来限制或者禁止集会自由，而不是出于对“真正的国家安全、公共安全和秩序的考虑”[20]

要求提前向官方告知抗议的时间、地点和目的是为了避免在抗议中扰乱公共秩序。因此只有在特殊的个别案例中，为了公共秩序预防性地禁止一个集会，这可以被看待为对集会自由正当的限制。但是毫无限制地使用预防性禁止措施将会与民主社会的基本原则—其关键特征之一为公共讨论—相悖。

威胁参与者和过路人**公共安全**以及财产安全的抗议或者集会不属于“和平”集会的范畴，因此可以据此加以限制。[21] 然而，国家在做出这最后结论之前必须作所有合理的努力来保护公共安全。

最后，人权维护者宣言的前言中指出“缺乏国际和平与稳定”不能成为不遵守宣言条款的借口。同时，人权维护者宣言第17条指出该宣言所包含之权利只能受到与国际义务相称的限制以

[19] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 489, §22.
[20] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance withGeneral Assembly resolution 60/161 (2006), A/61/312, §56.
[21] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 492, §24.

及“为了保障对他们权利和自由的承认和尊重，为了符合一个民主社会的道德要求，公共秩序和共同繁荣而制定的法律所规定的限制。”

4.对第21条的克减

在某些情况下，国家可能被允许“克减”或者暂时免于承担他们的国际人权义务。公民与政治权利第4条允许国家在紧急状态下对公约中的某些权利进行克减。某些权利被认为是不能克减的，因此即使国家在紧急状态下，也不容搁置这些权利。

第21条的集会自由是公民与政治权利公约中包含的一项可以克减的权利。 因此，根据第4条，国家可以在紧急状态下克减这一权利。 在第29号一般性建议中，人权委员会提到鉴于第21条已提供对集会自由权利可适用的限制，在紧急情况下发生时，对该权利进行任何进一步克减都不具合法性。[22]

II. 集会自由权的标准和挑战

诸多问题影响人权维护者享有集会自由的权利。本节将探讨其中的一些挑战和障碍。

对集会自由权利的正式的**立法限制**包括要求抗议之前获得授权或者通知，安全立法，由国家宪法保证的置于集会自由权利之上的行政和执法措施， 或者宣布某些类型的集会非法或受法律制裁的立法。

集会权利也会因直接**限制人权维护者的自由**而受到局限，例如任意或者预防性的逮捕和拘留、旅行限制、任意否决授权举行集会或者攻击和恐吓人权维护者和/或他们的家人。

某些人权维护者或者在特别议题领域（比如性取向、生殖权利或者妇女权利）工作的人权维护者在行使集会自由权利时经常面临某些挑战或者尤其容易受到攻击、恐吓和其他对集会权利的侵害。人权维护者特别报告员在她给联合国大会的报告中着重细致的论述了如何保护容易受到伤害的人权维护者群体和在特别议题上工作的人权维护者。[23]

1. 获得授权和提前通知的立法要求

在很多国家，人权维护者和/或他们的团体经常被要求在抗议之前通知官方。 这一要求符合允许的对该权利的限制。[24] 但是， 必须严格审查这样的立法要求以确保这些要求在实践中与全面享有集会自由权利相符。

提前通知可能是简单通知机制（见下文）的一部分，或者国家可能设置一个许可机制，通过该机制，任何抗议只有在获得许可的情况下才能合法举行。 人权维护者特别报告员强烈鼓励各国采用通知机制而非授权机制。两种不同的管理手段，一种只要求通知，另外一种要求从官方获得授权或者同意才能实践集会自由的权利，必须进行清晰的区分。

如果**提前通知**的要求仅是正式要求在抗议前告知官方， 这样的要求对于该权利行使并不构成威胁，除非它要求在抗议前提前一段长时间进行通知。例如，人权委员会认为在举行集会前要

[22] ICCPR General Comment 29 (Seventy-second session, 2001): Derogations from provisions of the Covenant during a state of emergency, A/56/40 vol. I (2001), 202, §5.
[23] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 60/161 (2007), A/62/225.
[24] Kivenmaa v. Finland (412/90), §9.2, Human Rights Committee.

求15日通知的时限过长，并且因此构成了不正当的限制。[25]美洲人权宪章也裁定不相称的长的提前通知时限（如10天）与国家维护集会自由权利的积极义务相悖。[26]

尽管提前通知或者获得授权的要求从表面上看起来并没有侵害和平集会的权利，但是**授权制度**在实践中有多种方式对该权利实际进行限制。 获得授权意味着有一个专门的公权力机构，掌握授权或者同意举行抗议的权力。

首先，如果存在任意否决授权，提前获得授权的要求可能导致对该权利的过分限制。 人权维护者特别报告员在报告中提到，是否授权人权维护者举行集会的决定经常是“任意的，而非基于法律和规定的”。[27] 其它的情况是，当做出否定授权的决定时，官方总是提供一些不充分或者不正当的理由，例如担心集会可能影响公共秩序，举行集会的机构没有注册或者可能会有暴力对抗集会等。国家必须采取一切可能的措施确保集会和平举行。人权维护者特别报告员已经敦促各国遵守公民与政治权利公约依据国家立法非歧视性的进行授权。[28]

第二，如果授权被否决，无论是正当地或者任意地， 国家应该确保存在一定形式的有效救济、对该决定审查或者上诉。[29]

第三，如果授权被否决，并且该抗议被官方认为是非法的/违法的，这增加了集会的参加者遭受想要驱散抗议的警察和其他官方暴力的风险。[30]

最后，必须强调，任何要求提前通知或获得授权的规定的目的不能是为了阻止集会举行，而应该是为了确保集会和平地举行。此类限制的唯一合法性目标是在不引起公共混乱的情况下促进集会自由的权利。[31]

2.国家安全立法

国家安全立法，即为：国家通过的保护国家安全的法律、决定和其他措施， 这些立法通常给与国家无限的和大量的特别权力。这些立法的范围常常超过明确规定的保持国家安全的目标，并经常用于平息对国家的批评。人权维护者特别报告员已经指出国家安全立法对人权维护者的工作的影响，并且指出受影响最为严重的人是“民主活动人士和那些组织或者参与要求独立和自决的公共和平行动的人”。[32]

特别报告员特别提到了因为人权状况恶化颁布国家安全立法的国家内的人权维护者和他们的工作的重要性，并且强调了他们获得自由继续开展人权工作的需要。[33]

[25] Human Rights Committee, Concluding Observations on the Republic of Moldova, CCPR/CO/75/MDA, 26 July 2002, §15. See also Kenya, CCPR/CO/83/KEN, 29 April 2005, § 23.
[26] Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 March 2006, §56.
[27] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 60/161 (2006), A/61/312, §55.
[28] ibid, §96.
[29] See HRC Concluding Observations on Algeria, CCPR/C/DZA/CO/3, 12 December 2007, §25.
[30] HRC Concluding Observations on Kenya, CCPR/CO/83/KEN, 29 April 2005, §23.
[31] Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 March 2006, §57.
[32] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 57/209 (2003), A/58/380.
[33] Report of the SRSG (2003), A/58/380, §47-58.

3.过度使用武力驱散集会

参与和平示威活动的人权维护者越来越成为警察、国家官员，和/或其他安全和军事人员的目标，尤其是在驱散示威的过程中。[34]

即便示威没有获得必要的授权， 过度使用武力进行驱散，仍然构成严重的人权侵害。人权委员会、消除种族歧视公约委员会和反对酷刑委员会都曾经处理过过度使用武力中断示威的案例。在那些集会被武力驱散或者被报告称使用了过度武力的案件中，国家有责任调查和起诉相关责任人。

现在有一种趋向，官方试图在集会本身转为暴力性质时证明暴力驱散的正当性。然而，人权维护者特别报告员已经提到在很多案件中，官方自身也曾经试图挑衅引发暴力来证明他们暴力镇压集会的正当性。另外，官方过度或者不适度使用武力可能刺激集会参与者的暴力反抗。集会参与者可能被诱惑诉诸于武力， 但在这种情况下， 集会不再构成“和平集会”，因此不属于公民与政治权利国际公约第21条的保护范围。

国家使用暴力镇压集会只有在最严峻的情况之下才具有正当性。美洲人权宪章曾经强调指出使用武力必须是最后的解决办法，并强调各国并没有驱散集会的不受限制的权力， 各国只能采取必要的和相称的手段来达成这一目标。[35]

4.逮捕和拘留

人权维护者在实践集会自由权利时常常在集会前、中或集会之后遭遇逮捕和/或拘留。逮捕和拘留经常是任意的。此外，人权维护者在羁押期间面临的风险也更高，据报告称，相当数量的人权维护者在拘留期间被虐待、酷刑、强奸和/或遭受其他形式的暴力。[36]亦有报告称相当数量的被逮捕的人权维护者没有经过庭审然后被释放，有时候释放的前提条件是他们不再回到抗议地点 [37]，或者他们避免参加以后的聚会。

任意逮捕和拘留的问题是人权维护者尤为关注的问题，因为很多国家在抗议前、过程中和结束后大规模进行任意逮捕和拘留,並已经成为一种常用手段.[38] 任意拘留工作组已经将下列任何情况下实施的任何剥夺自由的行为定义为任意拘留：没有任何法律依据可以证明其合法性；因为实践世界人权宣言和公民与政治权利公约所主张的人权和自由而遭致的；因为完全或部分不符合公正审判权利标准而导致的。

人权委员会指出如果因为合法行使（如非暴力）公民与政治权利公约规定的基本人权而遭致逮捕，即便逮捕行为依照法律执行，逮捕和平集会参与者依然可以被看作是任意的。

5.攻击和恐吓人权维护者

组织公共示威或集会的人权维护者尤其面临遭受攻击和恐吓的风险。 例如，人权维护者特别报告员指出人权维护者和他们的家人曾经在集会前接到死亡和受伤威胁的电话或者信息， 向他们施压，迫使他们停止工作。另外，许多人权维护者因为参与示威或者集会而失去了工作。尽管这些威胁和攻击并没有直接侵犯集会自由的权利，但是这些威胁和攻击不利于人权维护者自由和全面的行使该权利。人权维护者宣言明确肯定人权维护者享有不因工作而遭受报复的权利， 并呼吁各国采取一切必要的措施保护人权维护者免受暴力、 威胁、报复、歧视、压力或

[34] CHR 2005 (E/CN.4/2005/101).
[35] See also Basic Principles on the use of force and firearms by law enforcement officials, at http://bit.ly/iy6KMS.
[36] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 60/161 (2006), A/61/312, §39.
[37] ibid.
[38] Report of the SRSG (2004), CHR 2004 (E/CN.4/2004/94), §44.

“因其合法行使本宣言中所指权利而遭受…任何其他任意行为的侵犯”。[39] 因此，尽管这些针对人权维护者的攻击并不直接违反公民与政治权利公约第21条或者人权维护者宣言第5条， 这些攻击行为违反了以上两个和其他人权文书的其他条款。

6.选举期间的示威

在很多国家，选举期间对于人权维护者来说可能是一个危险的阶段，他们因为自身的工作而遭受暴力的风险增加。[40] 选举期间，任意拘留和逮捕经常大规模进行 [41]，过度使用武力驱散示威也常常发生。人权委员会注意到各国必须尊重自由集会权利的政治方面，即必须保证希望参加和平示威支持或者反对某个政党的个人的安全。[42] 表达对某个政治党派的反对意见是民主社会中参与政治的关键要素，这种意见表达必须免受任何暴力和过分的限制。

7.旅行限制

限制人权维护者参加保护和促进人权相关的会议或者其他类似的集会直接或间接侵犯集会自由权利和行动自由。这些限制可能包括没收旅行证件或护照、拒绝签发相关旅行证件、以及其他任何在机场或边境阻止人权维护者离开或者返回国家的行为。人权维护者特别报告员提到这样的旅行限制不仅侵犯了人权维护者享有的世界人权宣言第5条规定的集会自由权利，与人权维护者宣言的精神相悖，同时也违反了人权维护者宣言的其他条款：人权维护者开展工作的权利（第12条）， 讨论人权议题的权利（第6条），发展跟人权相关的新思路的权利(第7条)。

结语

抗议、游行、示威和大众动员对呼吁结束由殖民主义、种族主义、不平等和其他不公正带来的暴力所做出的贡献证明了集会自由的重要历史意义，也说明其对人权在世界上被承认和保护的重要性。正如本简报开始时便强调，集会自由与表达自由，有助于创造公共讨论和批评的空间，这是运作良好的民主制度的核心特征。 对于人权维护者来说，集会自由对于确保支持性环境，让他们能够安全和有效开展工作至关重要。

人权维护者特别报告员在2008年的报告当中，重申了集会自由权对于人权维护者的重要性以及她在任期间继续分析人权维护者在行使这一权力时遇到的障碍的承诺。很明显，在世界范围内，人权维护者的集会自由权利在继续遭受侵犯，因而人权维护者在地方、国家和区域层面开展工作时，应清晰地掌握这权利如何被国际标准所保护。

本文提供了保护集会自由权利的国际标准的概况，同时审视了人权维护者在行使这一权利时所遇到的一系列障碍。全世界范围内集会自由权利被侵害的案件的范围和数量证明了持续加强保护这一权利的国际标准的重要性，让人权维护者能继续安全和有效地开展工作。

人权委员会对于集会自由的解释以及人权维护者特别报告员的建议为人权维护者在其工作环境中挑战对集会自由权利的限制和障碍奠定了基础。

[39].人权维护者宣言， 第12条
[40] Report of the SRSG HRD (2006), Nigeria, E/CN.4/2006/95/Add.2, §99.
[41] Report of the SRSG HRD (2006), Ukraine, CCPR/C/UKR/CO/6 (HRC, 2006), §15.
[42] CCPR/CO/80/UGA, 4 May 2004, §22.

简报2：言论自由

I. 国际法中的 见解、言论和信息自由.....13

A.该权利的范畴和性质.....14

1.见解自由.....14

2.言论自由.....15

3.获取信息的权利-见简报3 15

B.国家保护见解、言论和信息自由的义务 15

C.对言论自由权利的限制 16

1. “应由法律规定” 16

2．“必需的” 16

3.可以允许进行干涉的目的 16

4.根据第20条的限制 17

II.标准和挑战 18

1.诽谤和诬蔑罪的滥用.....18

2.其他法律和罪名.....18

3.对媒体和新闻行业的规定.....18

4。紧急状态，国家安全和反恐立法 19

5.与互联网相关的限制.....19

6．针对记者的骚扰，恐吓和暴力.....19

结语 20

国际法中的 见解、言论和信息自由

见解、言论和信息自由在国际和区域层面的法律上和机构上都比较完善并得到保护。见解、言论和信息自由权利被不同的国际人权公约庄严载入， 分别是：世界人权宣言（第19条），公民与政治权利公约（第19条），消除一切形式种族歧视国际公约 (第5条第(viii)款), 儿童权利公约 (第13条) 和人权维护者宣言（第16条）。 作为联合国系统的主要的国际人权机构，人权委员会也通过其特别程序于1993年设立了见解和言论自由特别报告员。[43]

公民与政治权利公约第19条写到：

1) 人人有权持有主张，不受干涉。

2) 人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

3) 本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：

（甲）尊重他人的权利或名誉；

（乙）保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。

从第1段和第2段可以看出，言论自由包含三个不同方面——持有意见的权利，表达或者传授信息和思想的权利，获取和接受信息和思想的权利，下文将逐一讨论这三个方面。

总体来说，必须指出的是，如果一国加入公民与政治权利国际公约， 它就有义务通过以下措施保护意见、言论和信息自由：

- 通过立法和其他措施（比如政策或行政措施）落实对该权利的保护
- 当该权利受到侵犯时提供有效的救济

人权维护者宣言第6条进一步阐述了公民与政治权利国际公约第19条规定的言论自由，写到：

6. 每个人都有权单独地或与他人联合：

（a）了解、寻求、获取、接收、掌握所有关于人权和基本自由的信息，包括这些权利和自由是如何在国内立法、司法或行政体系中具体实施的。

（b）正如在人权和其他可应用的国际文件规定的一样，可以自由印刷、教授、传播关于人权和基本自由的观点、信息和知识。

（c）对如何在法律上和实践中具体实现人权和基本自由，进行学习、讨论，形成各种观点，通过这些及其他一些适当方式来引起公众对这些问题的关注。

人权维护者宣言为公民与政治权利国际公约第19条提供了更深入和详细的有关人权维护者的内容，无论人权维护者单独或与他人联合开展工作， 因此也包括对非种政府组织的保护。

[43] 1993/45 号决议. 该任命于2005年被延长3年，2008年到期.

就言论自由来说，任何公开表达反对人权侵害或者制作和散发可能影响保护和推动人权相关信息的人，都可以被看作是人权维护者。另外，必须指出人权维护者也包括那些偶尔参与这些工作的人。　人权维护者的广泛定义也包含记者、媒体专业人员和其他那些不然不是“职业的人权维护者”，但是当他们举报人权侵害或者见证他们目睹的人权侵害时作为人权维护者的人。

国际和区域人权文书中的见解、言论和信息自由权利

国际人权文书

- 公民与政治权利公约，第19条
- 消除一切形式的种族歧视公约，第5条（d）（viii）
- 儿童权利公约，第13条

区域人权文书

- 非洲儿童权利和福利宪章， 第7条
- 非洲人权和人民权利宪章， 第9条
- 美洲人权公约，第13条
- 欧洲人权公约，第10条

宣言

- 世界人权宣言， 第19条
- 土著人权利宣言， 第16条和第31条
- 美洲人的权利和义务宣言， 第4条
- 人权维护者宣言， 第6条
- 泛美人权委员会，言论自由原则宣言

A.该权利的范畴和性质

言论自由的权利保护“各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论采取口头、书写、印刷、艺术形式或通过他所选择的任何其他媒介”（第19条第2款）。通过明确使用“各种”措辞，这一权利的性质意味着尽可能广泛的权利范围，并包括“每一类型的主观想法和意见传播，包括价值中立的新闻和信息.....包括政治评论，无论多么重要”，都属于这一权利的保护范围。44这一内容也包括匿名发表的某些人的观点。　另外，这一权利全面保护所有形式的传播，包括口头、非口头、书面交流和通过任何其他媒体（如互联网）的传播。

上所述，言论自由可分为三个不同的组成部分：见解自由，言论自由和获取信息的自由。

1.见解自由

区分见解自由和言论自由背后的原因主要是持有和形成意见是一个私人问题（与第18条中所规定的思想自由密切相关），表达信息和思想，被看作是公共性质的。见解自由与思想自由（第

[44] M. Nowak, CCPR Commentary (N.P.Engel, 2005), 443, Para.12.

18条）相关联是因为意见的形成被看作是一个思维过程的结果，见解自由被认为是一项绝对的权利，与第18条类似，因此不受任何限制。另一方面，言论自由（第19条（2）款），因为它是在公共领域内行使，不被视为一项绝对的权利，因而受到国家的限制。

人权委员会在一般性评论中重申了关于言论自由的这一观点，指出见解自由的权利不允许任何例外或限制，并鼓励各国在这方面提供信息。[45]第19（1）条使用明确的措辞规定，人人有权持有意见“不受干涉”，这不仅包括国家干涉，也包括第三方的干涉。国家因此也有义务保护这一权利买免受个人的干涉。人权理事会目前（2011年）正在起草一份新的关于第19条的一般性评论。[46]

此外，各国必须避免使用灌输、洗脑或不适当地作出影响（如通过使用药物等）等方式干涉这一权利。在这方面，有时难以区分干涉个人的意见还是影响个人的意见。影响个人的意见只有在明显违背了当事人的意志或者至少没有个人默许的情况下才被视为是对该权利的侵犯。

人权维护者宣言除了明确规定见解自由的权利包括“对如何在法律上和实践中具体实现人权和基本自由，进行学习、讨论，形成各种观点，通过这些及其他一些适当方式来引起公众对这些问题的关注”， 还明确表示见解自由的权利包括“自由发表、传授或传播”对人权的看法，从而扩展了见解自由的保护范围。[47]

2.言论自由

言论自由，包括“寻求、接受和传递各种信息和思想”的权利，既有传授或表达信息和思想的权利，也有获取信息的权利。虽然信息自由只是第19条（2）款中规定的言论自由的一部分，由于其特殊的意义， 本文将另辟一个单独的文件进行讨论。

美洲人权委员会（IACHR）区别规定表达自己的想法的权利属于一项个人权利，接受和寻求他人的信息的权利属于一项集体权利。[48]传授思想和信息的自由被认为具有公众影响力和公共职能，不论它是否是明确的政治性质，尽管它也包括政治见解的自由。表达思想和各种信息的自由被看作是一个民主社会的基本支柱之一。 使用“各种”措辞意味着该权利的范围尽可能广泛。

3.获取信息的权利-见简报3

B.国家保护见解、言论和信息自由的义务

根据公民与政治权利国际公约第19条（1）款，见解自由的权利是一项绝对的权利。因此，它规定“每个人都有权持有意见，不受干涉”，非常明确，各国有义务保护这一权利的行使不受任何干涉，包括第三方个人的干涉。

国家保护言论自由和获取信息的权利的义务略有不同。国家的消极义务指国家必须避免对第19条的这两方面权利进行任何干涉。国家的积极义务意味着采取措施防止“媒体过度集中”，如国家出资对媒体进行财政支持。[49]第19条的这些方面的规定认识到，国家可能会通过信息审查干涉第19条，但私人金融利益或媒体垄断限制信息的自由流动和交换，也可能会导致对这一权利的限制。

[45] General Comment No. 10: Freedom of expression (Art.19) (29 June 1983), Human Rights Committee, Para.1.
[46] http://bit.ly/injqvq.
[47] 第6条(a-c).
[48] *Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 March 2006, Para.78.
[49] Robert W. Gauthier v. Canada, Communication No 633/1995, U.N. Doc. CCPR/C/65/D/633/1995 (5 May 1999).

各国有义务保护 “在其领土内和受其管辖的所有个人”的言论自由，这意味着缔约国国民以及在境内的非国民的言论自由的权利都受到保护。[50]

C.对言论自由权利的限制

见解、言论和信息自由的权利是公民与政治权利国际公约中包含的一项“论资格的权利”。这意味着在某些情况下，可根据第19条第（3）款对该权利进行限制。限制只适用于第19（2）中的言论自由和获取信息的自由，而不适用于见解自由，见解自由是一项绝对的权利。人权委员会在其第19条一般性评论中已明确表示，尽管缔约国可以对言论自由权利的行使施加一定的限制，这些限制不能“危害该权利本身”。[51]同样，联合国促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员已强烈表示，任何对言论自由的限制应只适用于“对民主秩序存在极度危险的案件，限制应该有一个确定的时间限制”。[52]

第19条第（3）还指出，言论自由和获取信息的自由附带“特殊的义务和责任”。不言而喻，每一个公民与政治权利国际公约所载权利的行使都附带着责任，具体提到行使言论自由的权利时个人的义务和责任，说明这项权利可能会侵犯他人的权利，故此该权利受到一定的限制。

第19条（3）款包含的可以允许进行干涉的目的，将在下文作更详细探讨，进行干涉必须另外满足两个条件，他们应由法律规定，必须是必需的。

1. “应由法律规定”

第19条第（3）款规定，对言论自由的权利的任何限制必须由法律规定。这一条款的用词清楚地表明，任何限制只有具有法律依据，即由国家正式立法明确规定，才能证明其正当性。此外，限制必须“充分指定允许进行干涉的执法机关”。该条款关于任何限制必须依照法律“规定”的要求使得对言论自由的限制有别于对集会自由权利的限制（第21条），第21条规定对集会自由的限制必须与法律一致。虽然集会自由可能因此受行政法令或法定命令的限制，言论自由只能受正式立法限制。

2.“必需的”

此外，限制是为实现规定的目标所必需的，即为了保护国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德。这意味着限制必须与 “正在寻求的目标的严重程度和强度相适度，但不可成为规则”。[53] 此外，根据被公认的惯例对人权原则的解释，权利的实质性规定应解释为尽可能广泛，限制范围应解释地尽可能小。

3.可以允许进行干涉的目的

下面探讨具体可以允许的对言论自由的限制。

(a)尊重其他人的权利和名誉

第19条（3)(a）项规定，如果言论自由权利的行使妨碍了他人的权利和名誉，可以对言论自由权利进行限制。此外，这种限制也可以扩展到 公民与政治权利国际公约第17条，关于保护个人隐私免受非法或任意干涉，以及保护个人的名誉或声誉免受攻击。第17条第（2）款呼吁各国扩展法律保护个人免受这种攻击。第19条第（3）款明确规定了对言论自由权利的限制和尊重他人权利或名誉，因此体现了这一原则。人权委员会的判例进一步澄清这一规定如何在实践中适用，将在本文的下一节探讨。

[50] 公民与政治权利国际公约第2条
[51] 第10号一般性评论：言论自由 (第19条), 1983, Para.4.
[52] 促进和保护见解自由和言论自由联合国特别报告员，Ambeyi Ligabo，根据人权委员会2005/38号决议和人权委员会1/102, (2 January 2007) A/HRC/4/27, Para.71.
[53] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 460, Para.47.

隐私权也限制了寻求信息的权利，到目前为止，各缔约国应防止个人的私人信息的“获取被滥用”。[54] 公民与政治权利国际公约第14条第（1）款允许在保护各方利益的基础上，对公众包括媒体获取法院诉讼程序信息进行限制。

言论自由问题特别报告员也表示，为保护他人的名誉权对言论自由权利的行使进行限制 “不应该压制对有价值议题的公众讨论”。[55]

(b)国家安全、公共秩序、公共卫生和道德

与公民与政治权利国际公约中包含的其他论资格的权利类似，如集会和结社自由，言论自由基于国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德的原因受到限制。

国家安全是指任何针对国家的军事或政治威胁。言论自由可能威胁国家安全，例如涉及传播军事机密，或者在政治动乱期间公开呼吁暴力推翻政府，或构成第20条第（1）款含义内的战争宣传。[56] 对国家安全构成了威胁，经常被各国用来作为借口，用来平息政治上的反对派、民众异议或对政府的合法批评，人权委员会过去曾拒绝各国使用这样的借口侵犯言论自由。跟其他限制一样，必须根据明确规定的标准来证明确实存在对国家安全的威胁。

基于维持公共秩序而进行限制可以理解为为了防止混乱或犯罪。然而，维护公共秩序，也必须理解为在“民主社会以之为基础建立的普遍接受的基本原则和尊重人权”的基础上维护秩序。[57]

基于维护公共秩序的目的而进行限制的必需性规定必须严格执行，以防止滥用这一规定来做借口对言论自由作出广泛的限制。例如，人权委员会已表示，“颠覆或危险活动” 等含糊不清的指控不能以本文中的任何限制条款（包括维护公共秩序）来证明其正当性。[58]

在保护**公共卫生**的基础上对言论自由进行限制并不常见。另一方面，保护公共道德经常被一些国家用来证明对色情、亵渎神灵或其他 “有争议的”的言论自由进行限制具有正当性。**公众道德**具有广泛和多样的频谱，很难一概而论哪些限制可以被视为合理的保护公共道德，因为社会内部和不同社会之间道德可能会有所不同，被一个社会接受的道德可能会被另一个社会认为是冒犯。人权委员会已明确指出，公众道德没有普遍适用的标准。[59]

4.根据第20条的限制

第19条也受到第20条的限制， 第20条规定成员国必须通过法律禁止：

（一）任何鼓吹战争的宣传

（二）任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或暴力

虽然第20条所载的限制具有合理性，但必须指出，合法开展工作和表达自己意见的人权维护者往往遭“煽动”指责。

[54] Ibid., 463, Para.51.
[55] Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo, in accordance with the Commission on Human Rights Resolution 2005/38 and Human Rights Council Resolution 1/102, (2 January 2007) A/HRC/4/27, Para.71.
[56] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 464, Para.54.
[57] 斯特拉斯堡宣言第4条（e). 1986年11月26日。
[58] M. Nowak, *CCPR Commentary* (N.P. Engel, 2005), 466, Para.58.
[59] Human Rights Committee, Communication No. 61/1979, Para.10.3.

II. 标准和挑战

言论自由权利对于人权维护者以多种方式开展工作至关重要，因为他们很大部分的工作是传播信息以提升对人权和人权侵犯的意识。

侵权行为可能直接指向传播媒介，如对出版物进行审查或者禁止材料的传播。国家控制实体，如出版公司、电视台和广播公司、大学、协会或其他实体，可能会导致直接或间接地限制言论自由的权利。至于对于个人的言论自由直接侵犯，可能存在通过立法提供处罚或其他预防措施以限制言论自由，或者通过对表达意见的人进行骚扰、暴力、拘留或其他形式的恐吓的情况。

1.诽谤和诬蔑罪的滥用

从前一节关于允许的对言论自由的限制中可以看到，第19条（3）（a）条规定为了保护他人的权利和名誉， 可以对言论自由进行限制。因此，世界许多国家通过诽谤罪或诬蔑罪立法，以保护个人免受他人以口头或出版物做出虚假声称。然而，诽谤和诬蔑罪立法经常被滥用来平息人权维护者的合法批评。人权委员会的广泛的判例表明，在许多情况下，公众人物尤其是政治领导人使用诽谤罪刑事诉讼惩罚批评他们的人权维护者。

言论自由特别报告员重申了这一观点，并补充说“政治精英”除了应接受更广泛的批评外，也应该表现出更高的透明度。[60]

人权委员会指出，诽谤不应被判处监禁[61]，这一观点得到言论自由特别报告员的支持，他提请注意记者经常被预防性拘留以阻止他们对权威人物的批评。

言论自由问题特别报告员欢迎越来越多的国家已经把诽谤罪去罪化，并把这一类别搬进民法。然而，特别报告员还关切地注意到，在许多国家，刑事起诉、因为诽谤、诬蔑和中伤而被判刑期和重罚还继续存在。此外，特别报告员指出，在处理诽谤案件时，各国应朝着建立独立机构（如出版业理事会）并尽量避免直接干预的方向努力。

2.其他法律和罪名

除了处理诽谤罪的专门立法，还存在其他的限制人权维护者言论自由的立法和罪名，可能会阻止人权维护者开展工作。事实情况是， 广泛措辞或定义模糊的罪行经常被任意使用来剥夺人权维护者的言论自由。

虽然某些广泛措辞的立法可能会被用来暂时中断人权维护者或其他个人的活动，即使后来起诉被驳回，这样的立法是对言论自由权利的侵犯，与公民与政治权利国际公约第19条相悖。如“伤害总统的荣誉和尊严”、叛国、散布虚假谣言、不尊重权威等罪名均构成对言论自由的侵犯，因为这些措施旨在阻止个人为了公共利益传播信息和表达对当局的批评。[62]

3.对媒体和新闻行业的规定

媒体和新闻行业可能受到管理媒体的限制性法律、设立特定的机构（如新闻委员会）或对媒体的独立性免受国家或其他政治影响的保护不足的约束。

---

[60] Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo, in accordance with the Commission on Human Rights Resolution 2005/38 and Human Rights Council Resolution 1/102, (2 January 2007) A/HRC/4/27, Para.52.
[61] HRC, Concluding Observations on Italy, CCPR/C/ITA/CO/5, 28 October 2005, Para.19.
[62] 参见人权委员会的各种观察结论.

关于规范媒体的法律，人权委员会审查了几个被认为违反或破坏言论自由权利的限制性立法的案件。具体问题体现为限制性登记、有限的多元化、政府控制和政治影响媒体活动、视听或印刷媒体市场过度集中。

理事会强调，通过法律来规范新闻行业，其最终目的是控制媒体流通的信息内容。在冈比亚的案件中，理事会认为有权下令拘留记者、对他们重罚、还负责记者发牌制度的国家媒体委员会，不符合言论自由并构成对自由权（第9条）的侵犯。[63]因此，理事会认为不应该赋予任何监管机构类似的监管新闻行业的权力，限制言论自由。

4.紧急状态，国家安全和反恐立法

人权维护者处境问题特别报告员指出，言论自由权利一直是受反恐和安全立法影响最严重的公民与政治权利。[64]直接的批评、要求透明或问责、或曝光腐败可能会导致当局援引严格的安全立法直接针对记者和人权维护者。有时，就算是一些非关键活动，一旦被当局认为存在威胁，也可能被认定构成“安全问题”而被刑事犯罪。立法也可能作为一种手段打击报复人权维护者过去对当局的批评。

如果国家正式宣布处于公共紧急状态，公民与政治权利国际公约第4条允许缔约国对根据公约对特定的权利（如言论自由）承担的义务进行克减。但是，各国经常使用公共紧急状态作为借口随意限制基本权利，如言论自由。人权委员会已多次提醒缔约国注意第4条所规定的允许克减的有限范围和严格要求。[65]

反对恐怖主义措施也已越来越多地用来证明各国对人权义务大幅克减的正当性，这特别影响到跟人权维护者工作相关的权利，如集会和言论自由。这样的立法，可能在人权维护者中营造不安全的气氛，可能会导致自我审查。[66]任何破坏人权维护者在保护人权工作中的角色的安全立法，对于人权维护者尤其在其可以发挥突出和有益作用的情况下最为不利，如揭露人权侵犯、帮助受害者、动员舆论压力迫使当局解决问题。[67]

除了限制人权维护者的言论自由，安全的立法也可能尤为影响人权维护者获取信息的权利。（见具体的章节）

5.与互联网相关的限制

当今，互联网已经逐渐成为行使言论自由权利的一个重要的渠道。限制使用互联网可能会影响言论自由和获取信息的自由。互联网限制可能会影响人权维护者利用互联网表达和传播人权相关的思想和信息。也存在对人权维护者利用互联网获取与其工作有关的信息的能力的限制。[68]

6．针对记者的骚扰，恐吓和暴力

人权维护者特别报告员曾多次指出，人权维护者在通过报告、文章、请愿、信件、电台、公共广播或任何其他公共宣传发布人权议题之前、期间或紧随其后，不成比例地遭受打击。[69]特别是记者们在发布人权侵犯的资料之后，有时会被绑架、威胁和杀害。[70]此外，非洲人权和人民

[63] HRC Concluding Observations on the Gambia, *supra* note 1, Para.19.
[64] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly resolution 57/209 (2003), A/58/380, Para.17.
[65]人权委员会在第（2001）29号一般性评论中分析和澄清了公约4条允许克减的范围。
[66] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, in accordance with General Assembly Resolution 57/209 (2003), A/58/380, Para.20.
[67] Ibid. Para.20, 47.
[68]详见言论自由特别报告员报告 http://bit.ly/ikwRZG.
[69] Report of the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, CHR 2005 (E/CN.4/2005/101), Para.29.
[70] Ibid. Para.18.

权利委员会裁定，对记者的监禁侵犯了记者们的言论自由，也侵犯了公众查阅由记者提供的信息的权利。[71]

人权委员会已表示，意在抑制有关人权侵犯的信息或涉及更广泛的公众利益的问题， 而对人权维护者（包括记者）实施任何攻击，恐吓或暴力，构成对言论自由的侵犯。委员会还观察到，如果针对记者的骚扰、恐吓或任何暴力行为发生，缔约国必须立即采取措施调查、起诉和惩罚肇事者，并保证向受害者提供有效的救济。[72]

结语

言论自由和信息自由被喻为了解一个特定国家或地区的一般人权状况的一个有价值的指标。相反，一个没有言论自由的环境，往往也具有其他侵犯人权的特征，事实上，使得任何人权状况评估更为困难。对于人权维护者的工作来说，言论自由不仅是人权维护者为之斗争的权利，同时也是使得他们能够进行保护和促进人权这宝贵工作的一种权利。

此简报文件探讨了见解、言论和信息自由权的范围，还探讨了人权维护者自由行使这一权利的一些挑战。对人权维护者言论自由的最显著的威胁是通过人身攻击、威胁和恐吓对人权维护者进行报复，或防止他们为侵犯人权的行为发声。诽谤罪和诬蔑罪，措辞含糊的立法惩罚界定不清的罪行，反恐怖主义立法和其他法律手段也已被一些国家用来限制或控制人权维护者的言论自由。

鉴于言论自由处于公民与政治权利国际公约所载的公民权利和政治权利的核心地位，人权委员会已处理广泛的言论自由受到侵犯的案件并发表结论性意见，形成了对保护这一权利的权威地位。人权委员会的意见，与人权维护者处境问题联合国特别报告员和言论自由特别报告员的建议一起，可用于支持在国家层面作出推动，以确保各国按照国际标准保护言论自由。

[71] Paragraph 107, Report No.22, 228/99, The Law Office of Ghazi Suleiman/Sudan, African Commission on Human and Peoples' Rights.

[72] HRC Concluding Observations on Albania, CCPR/CO/82/ALB, 2 December 2004, Para.19; Thailand, *supra* note 1, Para.19; Namibia, CCPR/CO/81/NAM, 30 July 2004, Para.15.

简报3:获取信息的权利

I.国际法中的获取信息的权利 22
A.公民与政治权利国际公约关于获取信息的权利 22
B.人权维护者宣言中的获取信息的权利.....22
C.获取信息权利的范围和国家义务 23
D.遵守“获取信息的制度” 24

II.标准和挑战 25
A.政府控制传媒服务.....25
B.获取国家政策、法律和其它政府信息.....26
C.限制使用互联网和其他信息技术 26
D.安全和反恐立法 26
E.对泄露信息进行报复 27
F.保护获取信息的权利不受第三方干涉.....27
H.限制行动自由和侵权地点 27

结语 28

I. 国际法中的获取信息的权利

获取信息的权利[73]受到很多国际和区域人权法的保护。此外，促进和保护见解和言论自由联合国特别报告员和人权维护者特别报告员，在提交给前联合国人权委员会和新成立的人权理事会的多个报告中探讨了获取信息的权利。

此外，这项权利已被多个国际和区域人权机构认可，对人权维护者开展工作至关重要。例如，美洲人权委员会表示，获得信息是对人权维护者最为重要的一项集体权利，因为它在捍卫人权方面甚至在防止人权侵害方面发挥了关键作用。[74] 非洲人权和人民权利委员会已裁定，拒绝让人获得人权相关的，尤其是包含在非洲人权和人民权利权利宪章中包含的权利的相关信息，构成了“特别严重”侵犯获取信息的权利 [75]，保护和促进人权的相关信息需要特别保护。.[76]

A.公民与政治权利国际公约关于获取信息的权利

公民与政治权利国际公约第19条第（2）和（3）规定：

（2）人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

（3）本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：

（甲）尊重他人的权利或名誉；

（乙）保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。

与言论自由权利一样，依据第19条第（3）款，获得信息的权利受到一定的允许的限制。对获得信息权利的任何限制必须由法律进行规定，也就是说，这种限制必须通过正式立法而不能通过行政命令来规定。

任何对获取信息权利的限制必须是在民主社会中必需的，因此应该与尊重多样性等民主原则相称，。　对权利的限制必须与最终目标相适度，即为了实现维护尊重他人的权利和名誉、保护国家安全、公共秩序或公共卫生或道德等明确规定的目标之一。

B.人权维护者宣言中的获取信息的权利

人权维护者宣言引用了对人权维护者特别有用的现行标准的相关内容。虽然宣言本身不具有法律约束力，它借鉴了具有法律约束力的国际人权文书中所载的各项权利。此外，因为各国协商一致通过，宣言体现了对促进和保护人权维护者权利的集体承诺。

宣言不仅在第6条第（一）款中明确保护获得信息的权利，而且通过宣言中所载的其他各项规定，给予这一权利累计的保护。下文将逐一探讨这些条款。

[73] 本文中交替使用“知情权”、“信息自由”、“获取信息”和“ 有权获取信息”等字眼。
[74] Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas, Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 March 2006, §83.
[75] §50, Report No. 16, 228/99The Law Office of Ghazi Suleiman/Sudan, African Commission on Human and Peoples' Rights.
[76] §52, Ibid.

人权维护者宣言第6条规定：

人人有权单独或与他人联合：

(a) 了解、索取、获得、接受并保存一切有关人权和基本自由的资料，包括取得有关国内立法、司法或行政系统如何实施这些权利和自由的资料；

宣言这一条款明确而全面地保护人权维护者获取信息的权利。如上所述，这一条款是为了保护维护者个人和组织或群体获取所有与人权和基本自由相关的信息的权利：

- **了解信息：**在本条款中使用宽泛的语言意味着人权维护者不仅能够索取和获得人 权方面的文件或其他形式的信息，而且他们有权了解他们所寻求的信息。这一条明确表示信息本身的价值从而拓宽了什么构成获取信息的范围。

- **索取和获得信息：**这不仅包括积极寻求人权相关信息的权利，也包括获得（“获取”）信息。因此，这一条款为获取信息的权利免受国家干涉提供了保护，并赋予了国家确保某些类型信息可及的义务。

- **接受和保存信息：**这一规定对人权监督和记录活动有特别重要的意义，并保护个人和组织或团体编译和保存人权问题档案的权利。这一规定也保护人权维护者开展监督和记录活动时免受国家的干涉， 尤其是防止记录的信息被没收。

宣言第六条第（一）款不仅规定人权维护者有权获取人权相关政策或立法信息，同时也有权获得各国“如何落实这些权利和自由”的信息。这不仅赋予各国额外的义务，监督和记录其管辖范围内的人权政策、法律和实践的最新进展，并向寻求者提供这些信息。宣言第8条规定每个人都有权“有效获取（... ...），参与政府（... ...）和公共事务”。虽然这一条概括性的规定所有人了解、寻求并接受政府行为的有关信息，它确定了什么构成每个人都必须有足够的知识以有效地进行公众参与的标准。因此，真正做到“有效地公众参与”，除了政府采用透明的工作方法和决策过程，以确保问责制和民主参与，还建立在各国有义务向所有个人提供足够的关于如何接触政府机构的信息的基础之上。

这种认识得到第9条（1-5）的进一步补充，该条款规定每个人遭受人权侵害时应获得有效的救济。尤其是，第9（3（B））使得人权维护者能够“参加公开听证、诉讼和审判”，了解一国对国家和国际义务的遵守。

第14条阐明，各国必须采取“立法、司法、行政或其他适当措施促进所有人对（... ...）（... ...）的权利的认识”。这一条款规定，各国必须采取积极的法律、司法、行政或其他措施，以“增进了解”人权。

第15条，更间接地呼吁各国在各级教育教学中推动和促进人权，这也是人权维护者获得与人权有关的信息的权利的一个组成部分。

必须比照人权维护者宣言其他相关条款来看待人权维护者获取信息的权利，才能就对于权利持有人和国家来说该权利意味着什么有一个整体的和全面的观点。

C.获取信息权利的范围和国家义务

进一步探讨获取信息的权利之前，有必要了解“信息”的定义。本文中，信息是指：

“.. ...一个公共机构持有的所有记录，无论其中信息的存储方式（文件，磁带，电子记录等），其来源（无论是由公共机构或其他机构制作）和制作日期”。’[77]

通过“**公共机构**”，获得信息的权利的范围延伸到：“.. ... 各级政府和所有的分支机构，包括地方政府，选举产生的机构，根据法定授权运行的机构，国营工业和公营公司，非政府部门的机构或半官方机构（准非政府组织），司法机构，以及执行公共职能（如维护道路或经营铁路线）的私人机构 。”[78]

此外，一些私人机构持有信息， 而这些信息的披露可以最大限度地减低公众危害或者与社会公共利益相关，持有这样信息的私人机构也可以被定义为公共机构。

从广义上讲，“获取信息的权利”的概念包括两种个人行使权利的方式。首先，个人具有积极寻求信息的权利，受公民与政治权利国际公约第19条（3）中指定的限制。第二，获取信息的权利适用一般可获取的信息，这意味着，某些类型的信息应被确保可及。[79]

国家的义务

国家尊重这一权利的**消极义务**，意味着国家不能干涉个人获取信息的权利。非洲人权和人民权利委员会进一步指出，监禁新闻工作者侵犯了公众获得由记者提供的信息的权利。80在一般情况下，国家具有消极的义务，避免所有人受信息流中断的干扰。

国家确保获取信息的**积极义务**，是多方面的，其中包括履行下列义务：

- 国家必须采取措施，**让现有的信息对公众可及**，比如充分的维护公共记录，并对破坏公共记录定罪。[81]
- 国家的积极义务也越来越多地被理解为**提供和传播信息**的责任，特别是涉及到公共管理的信息。此外，各国应确保有一个完全符合国际标准的国家**获取信息制度**（即保护获取信息权利的立法和政策框架）。
- 最后，国家的另一个积极义务，包括保护权利所有人获取信息的权利免受**第三方**的侵犯。[82]这可能包括保护公众获取一般可及信息的权利免受私人干涉。

D.遵守“获取信息的制度”

美洲人权委员会曾表示，获得信息的权利，必须不限于宣言中规定的国家持有的信息应该向公众提供，还必须包括“具有特定的立法和程序的特点的顺从的获取信息的制度。” [83]任何获取信息制度，即所有现行的确保公众有权查阅公共信息的立法和政策措施必须与国际和区域标准的一些基本原则和确保这一权利的各种法律和政策措施相一致。

下面探讨的顺从的信息获取制度的基本特征借鉴了见解和言论自由联合国特别报告员的建议、美洲人权委员会的建议、美洲国家组织言论自由特别报告员的建议，以及非政府组织”第19条”制定的“获取信息自由立法基本原则”，该原则已经被联合国特别报告员、 美洲国家组织言

[77] *The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, Article 19, June 1999, p.3.
[78] Ibid.
[79]当“一般可获取的信息” 涉及到有关个人的个人信息时，该人比第三方更有权使用这信息，除非此信息关乎“紧迫的社会利益”
[80] §107, Report No.22, 228/99,The Law Office of Ghazi Suleiman/Sudan, African Commission on Human and Peoples’ Rights.
[81]*The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, Article 19, June 1999, p.3.
[82] For a detailed discussion of this issue, please refer to the discussion of Gauthier vs. Canada under the section on arbitrary exclusion from access to information, in section II. Standards and Challenges.
[83] See Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, 2003, Chapter IV, paragraph 32.

论自由特别报告员采纳。 信息自由立法原则是由非政府组织第19条开发，作为监督国家按照国际标准遵守获取信息的制度的标准。

下面总结了顺从的获取信息制度的基本特征：

> **最大程度披露**是任何顺从的获取信息制度的基本原则。这意味着公共机构持有的所有信息都应披露。任何此规则的例外，只有在非常有限的情况下才被允许。这意味着一国领土范围内的所有人都享有这一权利，并不一定是对这些信息表现出“特别兴趣”的人。
>
> **发布的义务**代表国家“基于资源和能力的合理限度”为了公共利益出版和传播文件的积极义务。各国有义务至少发布，例如，公共机构的职能、如何向一个公共机构提交投诉、个人如何为政策或法规起草提供意见、公共机构持有什么样的信息以及信息的持有媒介、可能产生公众影响的任何决定或政策的内容等信息。
>
> 见解与言论自由联合国特别报告员指出，各国政府倾向限制“超过.....必要的信息。”[84]只有当公共机构可以证明披露会对国家立法规定的合法的目标造成危害，而对这个目标的危害大于公共获得该信息的利益的情况下，公共机构可以**证明拒绝获取信息的正当性**。 满足不披露需要的这种“目标”，应由法律明确规定，并应仅限于国家安全、公共安全等相关的案件
>
> 国家应通过**易得和透明的制度**尽快处理资料索取的要求。应对任何拒绝信息索取提供独立审查，以及向指定较高官方机构上诉的可能性，如专门为此目的而设计一个国家人权委员会、监察员或其他机构。
>
> 获取信息的**成本**不应过多而妨碍公众获取信息，因为这将违背每个人都应该能够获取所有公共信息的基本原则。
>
> 为了方便公众参与各级民主机制，所有**公共机构的会议**应该向公众开放。
>
> 对于人权维护者的工作来说最为重要的是，任何披露敏感信息的个人应受到保护**免遭报复**。这些信息可能包括与腐败、司法不公、犯罪、甚至不遵守法律的义务等相关的信息。“告密者”包括人权维护者、媒体人士或任何其他为了公众利益披露信息的个人。

II. 标准和挑战

获得信息的权利对于人权维护者开展自身工作以及更广泛的保护和促进人权的能力至关重要。然而，人权维护者获取信息的权利继续面临许多不同层面的挑战，其中许多已在联合国关于人权维护者处境问题特别报告员的报告中强调。人权维护者获得信息的权利所面临的一些挑战概述如下：

A.政府控制传媒服务

国家可以通过各种渠道直接或间接地控制公众获取信息，如广播、电视、报刊和其他媒体。国家可以对媒体实行直接控制（通过所有权或事实上的垄断媒体渠道），在这种情况下，国家完

[84] Report of the Special Rapporteur on freedom of opinion, expression and information (28 January 1998), E/CN.4/1998/40, §13.

全控制向公众提供的信息内容。另外，政府也可以限制、禁止或限定私人或其他独立媒体与公众共享信息。

此外，各国经常通过设立限制性发牌制度或其它条件来控制媒体，这实际上限制了公众获取信息的权利。

获取信息的权利的另一个挑战是获取多样来源的信息，这对国家能控制所有媒体甚至可能选择开除或关闭某些新闻或信息来源的情况尤其成问题。例如，2001年厄立特里亚的案例，特别报告员提请关注该国关闭私营媒体， 把所有的网吧置于政府的监督下，并驱逐外国记者，这造成了全球媒体对于发生在该国的人权侵害“几乎毫不知情”。

B.获取国家政策、法律和其它政府信息

人权维护者宣言要求各国采取积极措施确保获取信息的权利，尤其是要确保人权维护者有机会获得信息，使他们能够开展工作。 根据宣言第6条第一款的规定，国家必须提供人权相关政策和立法的信息，以及这些权利和自由如何能“落到实处”的信息。根据宣言第14条规定，各国都需要采取“立法、司法、行政和其他适当的措施”推动其管辖范围内对基本人权的了解，包括提供有关国家是否遵守国家和国际人权义务的信息。

明白这些信息与人权维护者工作的相关性很重要，国家如果不能提供这些信息可能会严重妨碍他们的工作。

C.限制使用互联网和其他信息技术

多个条约机构和言论自由问题特别报告员认为限制上网是对言论自由权的侵犯。儿童权利公约委员会审议了几个限制上互联网而构成了对获取信息权利的侵犯的案件。[85]

言论自由问题特别报告员把该权利扩展至通过网络获取信息的自由， 他指出 “每个国家均有义务投入足够的资源促进互联网的普及”，国际社会应优先考虑为无法做到这一点的国家提供援助。[86]人权维护者处境问题联合国特别报告员对限制上网的情况下获取信息的权利表示担忧。

例如在中国，由于当局对报纸和新闻媒体的严格控制，人权维护者往往利用互联网表达他们的意见，并作为一个倡导人权的平台。[87]然而，中国政府于2005年9月通过了一个有关互联网的规定，这一规定将限制互联网在传播信息中的作用。

专制政府越来越多地针对使用互联网论坛、博客和其他互联网工具开展人权工作、宣传他们的意见或分享有关人权的信息的人权维护者，对他们进行逮捕和拘留。

D.安全和反恐立法

人权维护者处境问题联合国特别报告员提请人们关注安全和反恐立法限制个人获取信息。此外，这些法律也被用来阻止人权维护者进入涉嫌侵犯人权的地方， 如监狱或军事地点。特别报告员提请关注此种限制严重阻碍人权维护者进行人权监督活动的能力，而人权监督活动是受人权维护者宣言明确保护的。

---

[85] Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on Republic of Korea, CRC/C/124 (2003) 24, § 114; Uzbekistan, CRC/C/111 (2001) 117, § 560.

[86] Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo, in accordance with the Commission on Human Rights resolution 2005/38 and Human Rights Council resolution 1/102, (2 January 2007) A/HRC/4/27, Annex, p.23-24.

[87] Report submitted by the Special Rapporteur of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani, Addendum, Compilation of developments in the area of human rights defenders, E/CN.4/2006/95/Add.5, 6 March 2006, §362.

E.对泄露信息进行报复

第一节（四）款解释顺从的信息获取制度的治理原则之一是保护披露信息的个人免遭报复。由于提升意识和要求问责制是人权维护者的工作的核心内容，当他们披露他们认为符合公共利益的信息时，这一原则对于保护他们至关重要。对人权维护者进行威胁、攻击、身体或心理伤害报复他们在促进和保护人权工作的过程中传播或宣传信息，不仅严重危害人权维护者寻求和传播这方面的信息的权利，也侵犯了公众获取有关国家人权状况信息的权利。

F.保护获取信息的权利不受第三方干涉

人权委员会在特戈捷诉加拿大案中，结合对第19条和第25条（参与公共事务的权利）的阅读，发现了对获取信息的权利的侵犯。[88]加拿大政府通过给一个名为“加拿大记者席”的私人组织的成员特殊权限，限制了媒体人士使用议会内公共资助的媒体设施的权利。非会员， 包括本案原告记者罗伯特戈捷，不能进入议会开会现场。

委员会达成了两个重要的结论。首先，政府在不能保证排除任意拒绝访问的情况下，不能让私人机构来控制对公共场所的使用（如议会的新闻设施）。此外，委员会得出结论，必须为任何投诉人提供有效的补救措施来决定排除该人的决定的合法性。委员会是在认识到获取民主进程的信息和公民有权知道以选举产生的机构的操作的政治权利的重要性的基础上达成该结论。特别是，委员会的结论强调了寻求和接受政治（议会）事务操作信息权利的重要性，并表明媒体享有获得信息权利的特权待遇。此外，结论强调国家保护私人权利不受第三方私营部门特别是那些已被置于“本质上执行公共职能”的个人干涉的积极义务。此外，委员会还裁定，不应强制人加入协会才能免费获取信息。

H.限制行动自由和侵权地点

限制人权维护者的行动自由，往往可以导致直接或间接地侵犯人权维护者获取信息的权利。限制人权维护者的行动自由，可能出现被禁止出国旅行、在机场扣押旅行证件/身份证明文件或拘留，以阻止人权维护者向国际或其他论坛报告自己的国家的情况。此外，禁止人权维护者进入人权侵犯的地点，包括监狱或拘留设施，以及拒绝他们探访受害者，也可以构成对获得信息权利的侵犯。[89]

人权维护者处境问题联合国特别报告员指出以色列在被占领的巴勒斯坦领土上设立检查站和其他物理障碍，危害人权维护者并严重阻碍了他们的工作。这也妨碍他们访问人权侵害的地点和探访受害者，也阻碍了他们搜集资料并开展监督活动的能力。这些限制也严重阻碍沟通，从而妨碍人权维护者相互联络和共享信息。因为限制人权维护者的行动自由而导致人权维护者被孤立，增加他们遭受攻击的危险性。[90]各国必须确保法律和政策考虑人权维护者进入涉嫌侵犯的地点去监督和报告人权侵犯的权利。[91]

[88] Communication No. 633/1995, Human Rights Committee; M. Nowak, CCPR Commentary (N.P.Engel, 2005), 447, §20.
[89] Report of the Special Rapporteur of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani, E/CN.4/2005/101, 13 December 2004, §59.
[90] Report submitted by the Special Rapporteur of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani, Addendum, Compilation of developments in the area of human rights defenders, E/CN.4/2006/95/Add.5, 6 March 2006, §828.
[91] Report submitted by the Special Rapporteur of the Secretary-General on human rights defenders, Hina Jilani, E/CN.4/2006/95, 23 January 2006, §86.

结语

如本文所言，获得信息的权利对于人权维护者促进和保护人权的工作至关重要。获得信息的权利对于确保公共机构的问责和透明度、揭露腐败、传播有利公众利益的信息、宣传人权侵犯事件及肇事者并最终向国家机构施加压力确保受害者讨回公道很重要。

然而，获得信息的权利，特别对人权维护者而言，不断受到威胁。本文探讨了如政府控制媒体服务、限制利用互联网和其他数字媒体、安全和反恐立法，对泄露信息的人权维护者进行报复等因素。

有效和符合获取信息权利的立法和政策，可以使人权维护者更有效和更安全地开展工作。条约机构和特别程序的建议和意见可以作为人权维护者倡导改善国内保护获取信息权利框架的坚实

简报4:与国际机构接触的权利

I. 接触国际机构的权利 30

II.人权维护者试图与国际机构接触时所面临的侵犯..... 30

III. 保护与国际机构接触的权利 31

I. 接触国际机构的权利

作为保护人权维护者权利的主要人权文书，人权维护者宣言载入人权维护者与处理人权事务的国际人权机构和机制接触和交流的权利。这些机制包括联合国机构如人权委员会及其特殊程序、普遍定期审议机制、各条约机构和其他承担保护人权任务的联合国机制，如联合国维持和平特派团、联合国国家工作组和其他专门机构。其他例子还包括具有一般性或者具体权限考虑人权问题的非联合国机构，包括非政府组织和政府间组织，如欧盟的机构。

与国际机构接触的权利

人权维护者宣言在以下条款下保护与国际机构接触的权利：

第9条第（4）款

同时，根据可以获得的国际方式和步骤，每个人，无论是单独地或与他人联合，都有权**无障碍的与国际机构**就人权和基本自由进行接触或交流，无论这些国际机构有一般权限或特殊权限。

第5条为了促进和保护人权和基本自由的发展，每个人，无论单独的或联合其他成员，不论在国内或国际，都有权：

（a）和平地聚会或集会；

（b）组织、加入或参加非政府组织、协会或团体；

（c）**与非政府或政府间组织进行交流。**

虽然人权维护者宣言把它作为一个单独的权利载于第9条第（4）款之下，与国际机构接触的权利可以视为其他权利的必然结果，如集会自由、言论自由的权利（第5条和第6条）和行动自由等。

II. 人权维护者试图与国际机构接触时所面临的侵犯

提交给国际机制关注的案件呈现出人权维护者不受阻碍地接触国际机构的权利逐渐受到限制的趋势。以下说明两类侵犯。

第一类是涉及旨在**阻止**人权维护者参加国际人权会议或以其他方式防止人权维护者接触国际人权机制。此类措施可能包括没收旅行证件和护照甚至侵犯自由权，如逮捕人权维护者以防止他们参加任何处理人权问题的会议。

案例

- 人权维护者处境问题联合国特别报告员审查了Tajudeen Abduraman的案件，他是民主与发展中心的成员，Iheoma Obibi 是一个名为非洲联盟的区域人权与发展组织的执行董事。两人均于2002年12月在去往伦敦参加会议的途中被尼日利亚安全部队在拉各斯机场逮捕。他们被逮捕后不久被释放，但他们的护照没有还

给他们。[92] 据称逮捕他们的目的是阻止他们出席在伦敦举行的会议

- 人权维护者特别报告员和联合国促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员发出指控信关注一个社会活动家，据报道，他被禁止出国出席联合国巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会组织的在布鲁塞尔欧洲议会大厦举行的民间社会支持以色列 - 巴勒斯坦和平的会议。该人权维护者将向会议**提交论文**，谴责持续的人权侵犯并呼吁在被占领的巴勒斯坦领土上执行国际人权法。有人表示关切认为，他**捍卫人权的和平工作**和他谴责人权侵犯的批判立场**导致对他实施旅行禁令**。[93]

- 人权维护者处境问题联合国特别报告员对一个来自被占领的巴勒斯坦领土上的活动家可能会**被阻止前往日内瓦参加**2007年3月的**人权理事会**，以及2007年4月在葡萄牙举行的国际人权联合会代表大会表示关注。

第二类侵犯包括因人权维护者与国际机制接触或者出席会议对其实施报复行动，其范围包括骚扰、威胁和恐吓、逮捕、起诉和杀害。

案例

- 2008年12月，人权维护者处境问题联合国特别报告员与其他几个专题工作组合作，针对哥伦比亚土著人权维护者领导人Edwin Legarda被杀事件发出一项联合紧急呼吁。Legarda先生在迎接他妻子 Aida Quilcue Vivas从日内瓦返回的路上被杀害。她妻子在日内瓦**向普遍定期审议工作组**提交了报告。根据特别报告员收到的信息，Legarda先生可能是被哥伦比亚军队派遣的士兵所杀害，**报复他谴责安全部队进行法外处决**。

联合国特别报告员处理了另外一个多哥人权维护者的案例。[94]国际多哥调查委员会在2001年的报告公布后，12个给了委员会证词的人**遭受当局报复，包括恐吓和威胁**。因此，他们中的一些人被迫离开该国，以避免任何进一步的报复行动。

国家机关的行动往往不局限于拒绝签发出境签证、扣押护照或者逮捕人权捍卫者以阻止他们参加会议。人权维护者处境问题联合国特别报告员报告了几起人权维护者参加国际会议返回以后或向国际机构提交资料或投诉后遭受虐待和报复的案件。具体的人权侵害包括驱逐出境、拒绝更新居留许可、起诉和其他法律程序、恐吓、骚扰、失踪和杀害。

III.保护与国际机构接触的权利

联合国人权维护者宣言载入和保护人权维护者与国际机构和组织接触的权利。如上所述，第5条第（三）款阐明了与非政府组织或政府间组织接触的权利，以及第9条第（4）款保护 “都有权无障碍的与国际机构就人权和基本自由进行接触或交流，无论这些国际机构有一般权限或特殊权限。”

[92] Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders (2004), E/CN.4/2004/94/Add.3, Para. 356.
[93] Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani, Addendum, Summary of cases transmitted to Governments and replies received, A/HRC/7/28/Add.1, Para.1235.
[94] The International Commission of Inquiry was established jointly by the United Nations and the Organisation of African Unity in 2000 at the request of the Togolese Government to investigate allegations of extra-judicial executions allegedly committed during the presidential elections held in June 1998.

以上两大分类几乎涵盖了人权维护者与现有多样化的国际和区域人权机制的互动的所有方面。这种互动的范围可能包括从一个单纯的信息请求到提交报告或个人投诉，并包括一个组织设立的所有的程序。

虽然人权维护者宣言具体提到与国际机构接触的权利，这项权利并没有被明确载入主要的国际人权条约。然而，通过使用其它条款可以确保对该权利的保护。负责监督人权捍卫者宣言所载的权利的实施状况的**人权维护者处境问题联合国特别报告员**，审查了多个国家，包括喀麦隆，以色列，黎巴嫩，马来西亚，摩洛哥，尼日利亚，苏丹，突尼斯，土库曼斯坦，乌兹别克斯坦和津巴布韦对人权维护者与国际机构接触的权利的侵犯。人权维护者处境问题特别报告员处理了广泛的人权维护者被阻止参与人权会议或因为与国际机制工作受到报复的案例，如在前面看到的例子。

联合国条约监督机构也处理过与国际机构接触权利的案件。例如，人权委员会直接处理了限制人权维护者接触国际人权机构的案例。在公民与政治权利国际公约没有具体规定的情况下，根据分别保护行动自由和言论自由权利的第12条和第19条来考虑对这些案件进行处理。

例如在乌兹别克斯坦的案例中，人权委员会注意到：

*委员会关切地注意到，缔约国要求它的国民出国旅游时申请“**出境签证**”，尤其是被拒绝签发出境签证的非政府组织的代表可能因此被**阻止参加人权问题的会议**（公约第12条和第19条）。缔约国应**取消其国民出境签证的要求**。*[95]

人权理事会在处理这个问题上通过了一项“与联合国人权机构的代表合作”决议，关注并谴责恐吓和报复寻求与联合国人权机制合作的个人和团体的案件越来越多。96在该决议中，人权理事会要求联合国秘书长提交寻求与联合国人权机制合作的人受到报复的投诉信息的汇编和分析。在他的报告中[97]，秘书长描述了与联合国人权机构合作的人、利用国际程序的人、为此目的提供法律援助的人、或要求国际机制关注的人权侵害案件中受害人的亲属受到报复的情况。秘书长在其2006年的报告中，记录了8个来自巴西、中国、尼泊尔、泰国、突尼斯和乌兹别克斯坦的案例。

2009年2月，联合国秘书长指出，报复行为的严重性加强了所有联合国人权机构代表与各国合作继续采取紧急措施，以帮助防止这种行为的发生，并确保犯罪行为得到惩罚。报告提出非详尽和跨区域的对与联合国机制合作的人进行报复的案例汇编。

结语

人权维护者运用国际机制是这些国际机构对人权维护者可及性和相关性的晴雨表，正如对接触国际机构的权利的侵犯表明需要更好地保护人权维护者和他们开展人权活动的权利的需要。阻止人权维护者接触国际机构或者对他们进行报复的措施继续被用来阻碍人权维护者参与国际机制或参加国际会议。人权捍卫者宣言明确保护人权维护者与国际机构接触和沟通的权利得到条约机构、人权维护者处境问题联合国特别报告员和联合国其他机构的工作支持，他们详细阐述了保护这一权利的权威标准。

[95] http://bit.ly/ksgZoU.
[96] http://bit.ly/ITFEEc.
[97] Report of the Secretary-General, ‘Cooperation with representatives of United Nations human rights bodies’, 2010 (A/HRC/14/19), 2009 (A/HRC/10/36), 2006 (E/CN.4/2006/30), 2005 (E/CN.4/2005/31), 2004 (E/CN.4/2004/29), 2003 (E/CN.4/2003/34), 2002 (E/CN.4/2002/36).

与国际机构接触的权利对于多个层面的人权维护者非常重要。该权利对人权维护者的工作，以及他们的自己安全都至关重要。在国家、区域和国际各级工作的人权维护者不仅通过维护正义和促进建立保护人权的新标准，也通过与国际社会分享信息和经验对人权作出了重要贡献。条约机构和特别程序都一再强调他们的工作在不同程度上依赖于国际、区域和国家各级的人权维护者的贡献、合作和提供的信息。不能保护人权维护者与国际机构接触的权利不仅危害人权维护者的自身安全，也危害国际人权机制的有效性和合法性，因为它们否则不能如此广泛地获取基层人权侵害信息。