



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
12 September 2011
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第一〇二届会议

2011年7月11日至29日，日内瓦

第34号一般性意见

第十九条：见解自由和言论自由

导言

1. 本一般性意见取代第10号一般性意见(第十九届会议)。
2. 见解自由和言论自由是个人全面发展不可或缺的条件。这些自由在任何社会都是必要的。¹ 它们是充分自由和民主社会的奠基石。这两项自由密切相关，言论自由为交流和进一步形成见解提供了途径。
3. 言论自由是实现透明和问责原则的必要条件，而这些原则反之又是增进和保护人权的基础。
4. 载有保障见解和/或言论自由内容的其他条款包括第十八条、第十七条、第二十五条和第二十七条。见解自由和言论自由为充分享有广泛的其他人权奠定了基础。例如，言论自由是享有集会和结社自由的权利以及行使投票权所必需的。
5. 考虑到第十九条第1款的具体规定，以及见解和思想(第十八条)的关系，对第1款提出的保留与《公约》的目标和宗旨不符。² 此外，见解自由虽未被列入不得根据《公约》第四条之规定而克减的权利清单，但据回顾，“在第四条第2款没有列出的《公约》条款中，委员会认为有些要素不能根据第四条受到合法的

¹ 见第1173/2003号来文，Benhadi诉阿尔及利亚，2007年7月20日通过的意见；第628/1995号来文，Park诉大韩民国，1996年7月5日通过的意见。

² 见委员会第24号一般性意见(1994年)：关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题，《大会正式记录，第五十届会议，补编第40号》，第一卷(A/50/40(Vol.1))，附件五。

克减”。³ 见解自由便属于这种要素，因为在紧急情势下，从来没必要克减此项权利。⁴

6. 考虑到言论自由与《公约》中其他权利的关系，虽然对第十九条第 2 款的某些内容提出的保留可以接受，但对第 2 款规定的权利的笼统保留不符合《公约》的目标和宗旨。⁵

7. 尊重见解自由和言论自由的义务对所有缔约国都具有约束力。国家所有部门(执法、立法和司法)以及国家、区域或地方各级的公共或者政府机构均应承担缔约国的责任。⁶ 对于某些情况下的半国家实体行为，缔约国也需承担此责任。⁷ 这项义务还要求缔约国确保个人免遭私人或者私营实体采取的将妨碍其享受根据《公约》应在私人或者实体之间实现的见解自由和言论自由权利的行为。⁸

8. 缔约国须确保根据委员会在其关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见中提供的指导，在各自国内法中落实《公约》第十九条所载的各项权利。据回顾，缔约国应根据按照第四十条提交的报告，向委员会提供相关国内法律规则、行政管理做法和司法判决，以及相关政策信息和与第十九条所保护权利有关的部门做法，同时考虑到本一般性意见中所讨论的问题。如这些权利受到侵犯，缔约国还应载入关于现有补救办法的信息。

见解自由

9. 第十九条第 1 款要求保护持有主张不受干涉的权利。对于此项权利，《公约》不允许任何例外或限制。见解自由还扩展至个人自由选择任何实际或出于任何理由改变见解的权利。不得以其实际、被别人认为或者假定的见解为由，侵犯任何人根据《公约》所享有的权利。应保护一切形式的见解，包括政治、科学、历史、道德或者宗教见解。将持有主张视为刑事犯罪的行为与第 1 款不符。⁹ 以其所持见解为由骚扰、恐吓或者侮辱某人，包括予以逮捕、拘留、审讯或者关押违反了第十九条第 1 款。¹⁰

³ 见委员会第 29 号一般性意见(2001 年): 紧急状态期间的克减问题, 第 13 段, 《大会正式记录, 第五十六届会议, 补编第 40 号》, 第一卷(A/56/40(Vol.I)), 附件六。

⁴ 第 29 号一般性意见, 第 11 段。

⁵ 第 24 号一般性意见。

⁶ 见委员会第 31 号一般性意见(2004 年): 《公约》缔约国的一般法律义务的性质, 第 4 段, 《大会正式记录, 第五十九届会议, 补编第 40 号》, 第一卷(A/59/40(Vol.I)), 附件三。

⁷ 见第 61/1979 号来文, Hertzberg 等人诉芬兰, 1982 年 4 月 2 日通过的意见。

⁸ 第 31 号一般性意见, 第 8 段; 见第 633/1995 号来文, Gauthier 诉加拿大, 1999 年 4 月 7 日通过的意见。

⁹ 见第 550/93 号来文, Faurisson 诉法国, 1996 年 11 月 8 日通过的意见。

¹⁰ 见第 157/1983 号来文, Mpaka-Nsusu 诉 Zaire, 1986 年 3 月 26 日通过的意见; 第 414/1990 号来文, Mika Miha 诉赤道几内亚, 1994 年 7 月 8 日通过的意见。

10. 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。¹¹ 表达个人见解的自由必须包括不表达个人见解的自由。

言论自由

11. 第 2 款要求缔约国保障言论自由的权利，其中包括不分国界地寻求、接受和传递各种消息和思想的权利。根据第十九条第 3 款和第二十条，该权利包括表达和接受可传递给他人的各种形式的思想和见解。¹² 它包括政治言论、¹³ 关于个人¹⁴ 和公共事务¹⁵ 的评论、游说、¹⁶ 人权讨论、¹⁷ 新闻报道、¹⁸ 文化和艺术言论、¹⁹ 学说，²⁰ 以及宗教言论。²¹ 它还可能包括商业广告。第 2 款的范围甚至包括可能被认为极为冒犯的言论，尽管根据第十九条第 3 款和第二十条对此类言论做出了限制。²²

12. 第 2 款保护一切言论表达形式及其传播途径。这些形式包括口头、书面形式和手语，以及图像和艺术品等非言语表达。²³ 表达途径包括书籍、报纸、²⁴ 小册子、²⁵ 海报、标语、²⁶ 服饰和法律呈件。²⁷ 它们包括所有影音形式，以及电子和以互联网为基础的言论表达模式。

言论自由和媒体

13. 在任何一个确保见解和言论自由以及享有《公约》其他权利的社会中，自

¹¹ 见第 878/1999 号来文，Kang 诉大韩民国，2003 年 7 月 15 日通过的意见。

¹² 见第 359/1989 号和第 385/1989 号来文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 诉加拿大，1990 年 10 月 18 日通过的意见。

¹³ 见第 414/1990 号来文，Mika Miha 诉赤道几内亚。

¹⁴ 见第 1189/2003 号来文，Fernando 诉斯里兰卡，2005 年 3 月 31 日通过的意见。

¹⁵ 见第 1157/2003 号来文，Coleman 诉澳大利亚，2006 年 7 月 17 日通过的意见。

¹⁶ 关于日本的结论性意见(CCPR/C/JPN/CO/5)。

¹⁷ 见第 1022/2001 号来文，Velichkin 诉白俄罗斯，2005 年 10 月 20 日通过的意见。

¹⁸ 见第 1334/2004 号来文，Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦，2009 年 3 月 19 日通过的意见。

¹⁹ 见第 926/2000 号来文，Shin 诉大韩民国，2004 年 3 月 16 日通过的意见。

²⁰ 见第 736/97 号来文，Ross 诉加拿大，2000 年 10 月 18 日通过的意见。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 见第 926/2000 号来文，Shin 诉大韩民国。

²⁴ 见第 1341/2005 号来文，Zundel 诉加拿大，2007 年 3 月 20 日通过的意见。

²⁵ 见第 1009/2001 号来文，Shchetoko 等人诉白俄罗斯，2006 年 7 月 11 日通过的意见。

²⁶ 见第 412/1990 号来文，Kivenmaa 诉芬兰，1994 年 3 月 31 日通过的意见。

²⁷ 见第 1189/2003 号来文，Fernando 诉斯里兰卡。

由、不受审查和妨碍的新闻或其他媒体都是极为重要的。它是构建民主社会的基石。²⁸《公约》包含了媒体可以获得其履行职能所依据的信息的权利。²⁹公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。这意味着自由的新闻或其他媒体可以在不受新闻检查或限制的情况下，对公共问题发表意见并发表公众意见。³⁰公众还享有相应的获得媒体产出的权利。³¹

14. 缔约国应尤其重视鼓励独立和多元媒体，以此作为一种保护包括在族裔和语言上属于少数群体成员在内的媒体受众的权利，以及获得广泛信息和思想的途径。

15. 缔约国应考虑互联网和移动电子信息传播系统等信息和通信技术的发展能够在多大程度显著改变全球通信业务。现在，交流各种观念和见解的全球网络已不必依靠传统大众媒介。缔约国应采取一切必要步骤，促进这些新媒体的独立，并确保个人能够接触这些媒体。

16. 缔约国应确保公共广播服务的独立运作。³²在这方面，缔约国应保障其独立和编辑自由，应以无损其独立的方式提供资助。

17. 本一般性意见关于言论自由限制的部分进一步讨论了与媒体有关的问题。

获取信息的权利

18. 第十九条第 2 款包括获取公共机构掌握的信息的权利。此类信息包括公共机构保存的记录，不论信息的存放方式、来源及编制日期为何。公共机构为本一般性意见第 7 段中所述的机构。此类机构的选定还可能包括其履行公共职能时的其他实体。如前所述，考虑到《公约》第二十五条，获取信息的权利包括媒体获取公共事务相关信息的权利，³³以及大众获取媒体产出的权利。³⁴《公约》其他条款也述及了获取信息权利的内容。如委员会在关于《公约》第十七条的第 16 号一般性意见中所述，人人都有权以明白易懂的方式确定是否个人资料存放在自动数据档案中，如果是，那么有哪些资料，为何目的。此外，人人能够确定有哪些公共当局或个人或私营机构控制或可以管理其档案。如果这种档案中有不正确的个人资料，或以违法方式收集或处理，则人人有权要求改正。根据《公约》第十条，囚犯未丧失获得其病历的权利。³⁵在关于第十四条的第 32 号一般性意见

²⁸ 见第 1128/2002 号来文，Marques 诉安哥拉，2005 年 3 月 29 日通过的意见。

²⁹ 见第 633/95 号来文，Gauthier 诉加拿大。

³⁰ 见委员会第 25 号一般性意见(1996 年)：第二十五条(参与公共生活和投票的权利)，第 25 段，《大会正式记录，第五十一届会议，补编第 40 号》，第一卷(A/51/40(Vol.I))，附件五。

³¹ 见第 1334/2004 号来文，Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦。

³² 关于摩尔多瓦共和国的结论性意见(CCPR/CO/75/MDA)。

³³ 见第 633/95 号来文，Gauthier 诉加拿大。

³⁴ 见第 1334/2004 号来文，Mavlonov 和 Sa'di 诉乌兹别克斯坦。

³⁵ 见第 726/1996 号来文，Zheludkov 诉乌克兰，2002 年 10 月 29 日通过的意见。

中，委员会述及了受到刑事犯罪指控者享有的获得信息等各种权利。³⁶ 根据第二条，个人应普遍获得关于其享有《公约》各项权利的信息。³⁷ 根据第二十七条，缔约国应当通过与受影响社区开展信息共享和协商才可做出可能对少数民族生活和方式造成实质性危害的决策。³⁸

19. 为落实获取信息的权利，缔约国应积极公开公众感兴趣的政府相关信息。缔约国应尽力确保可便捷、迅速、有效和切实地获得此类信息。缔约国还应颁布必要程序，各人可据此获取信息，例如通过新闻自由立法的途径。³⁹ 根据与《公约》一致的明确规则，程序应规定及时处理提供信息的请求。关于信息申请的费用不应形成对信息获取的不合理阻碍。主管当局应给出拒绝获取信息的理由。对于因拒绝获取信息及未对请求做出回应而提出的申诉应做出安排。

言论自由和政治权利

20. 在关于参与公共生活和投票的权利的第 25 号一般性意见中，委员会阐述了言论自由对于管理公共事务的重要性以及有效行使投票权的重要意义。公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要。这意味着自由的新闻或其他媒体可以在不受新闻检查或限制的情况下，对公共问题发表评论。⁴⁰ 在这方面，提请缔约国注意第 25 号一般性意见提供的关于增进和保护言论自由的指导。

第十九条第(3)款的适用情况

21. 第 3 款明确指出，行使言论自由权利带有特殊的义务和责任。因此，允许对此权利设定两方面的限制，这些限制涉及尊重他人的权利或名誉，或涉及保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。然而，缔约国如对行使言论自由实行限制，则这些限制不得危害该权利本身。委员会回顾，不得颠倒权利与限制以及规范与例外之间的关系。⁴¹ 委员会还回顾，《公约》第五条第 1 款之规定，根据该条款“本公约中任何部分不得解释为暗示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本公约所承认的任何权利和自由或对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制的活动或行为”。

³⁶ 见委员会第 32 号一般性意见(2007 年)：在法庭和裁判面前一律平等和获得公正审判的权利，第 33 段，《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 40 号》，第一卷，(A/62/40(Vol.I))，附件六。

³⁷ 第 31 号一般性意见。

³⁸ 见第 1457/2006 号来文，Poma 诉秘鲁，2009 年 3 月 27 日通过的意见。

³⁹ 关于阿塞拜疆的结论性意见(CCPR/C/79/Add.38(1994 年))。

⁴⁰ 见第 25 号一般性意见：第二十五条，第 25 段。

⁴¹ 见委员会第 27 号一般性意见：第十二条，《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 40 号》，第一卷(A/55/40(Vol.I))，附件六，A 节。

22. 第 3 款规定了具体条件，只能在符合这些条件时实行限制：限制必须由“法律规定”；只能出于第 3 款(甲)项和(乙)项所列任一理由实行限制；以及必须符合关于必要性和相称性的严格判断标准。⁴² 不得以第 3 款未规定之理由实行限制，即使这些理由证明是对《公约》所保护的其他权利的合理限制。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必须与所指特定需要直接相关。⁴³

23. 缔约国应出台有效措施，避免以压制行使言论自由权利为目的的攻击。决不能将第 3 款作为打压倡导多党民主制、民主原则和人权的理由。⁴⁴ 在任何情况下，以个人行使见解或者言论自由为由对其进行攻击的行为，包括任意逮捕、酷刑、以生命相威胁及杀害等形式的攻击均违反第十九条。⁴⁵ 新闻记者经常因其活动遭到这样的威胁、恐吓和攻击。⁴⁶ 从事人权状况资料收集、分析，以及发表人权相关报告的人也经常遭到此类威胁、恐吓和攻击，其中包括法官和律师。⁴⁷ 应及时对此类攻击开展积极调查，起诉犯罪者⁴⁸，并向受害人或在杀害案件中向受害人代表提供适当形式的补救。⁴⁹

24. 相关限制必须有法律规定。法律可包括议会特权法⁵⁰ 以及藐视法庭的法律。⁵¹ 由于针对言论自由的所有限制都是严重的剥夺人权，因此传统法律、宗教法律或其他此类习惯法中所载的限制不符合《公约》。⁵²

25. 为了第 3 款之目的，必须以充分的准确性来制订一项具有为“法律”特征的规范，以使个人能够相应地约束自身行为，⁵³ 并且必须将此规范公之于众。法律不得赋予负责限制言论自由的人以不受约束的酌处权。⁵⁴ 法律必须为负责限制言论自由的人提供充分的指导，以使他们能够确定何种言论应当适当限制，何种言论不需限制。

⁴² 见第 1022/2001 号来文，Velichkin 诉白俄罗斯，2005 年 10 月 20 日通过的意见。

⁴³ 见委员会第 22 号一般性意见：《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 40 号》(A/48/40)，附件六。

⁴⁴ 见第 458/91 号来文，Mukong 诉喀麦隆，1994 年 7 月 21 日通过的意见。

⁴⁵ 见第 1353/2005 号来文，Njaru 诉喀麦隆，2007 年 3 月 19 日通过的意见。

⁴⁶ 例如见关于阿尔及利亚的结论性意见(CCPR/C/DZA/CO/3)；关于哥斯达黎加的结论性意见(CCPR/C/CRI/CO/5)；关于苏丹的结论性意见(CCPR/C/SDN/CO/3)。

⁴⁷ 见第 1353/2005 号来文，Njaru 诉喀麦隆；关于尼加拉瓜的结论性意见(CCPR/C/NIC/CO/3)；关于突尼斯的结论性意见(CCPR/C/TUN/CO/5)；关于阿拉伯叙利亚共和国的结论性意见(CCPR/CO/84/SYR)；关于哥伦比亚的结论性意见(CCPR/C/80/COL)。

⁴⁸ 同上，以及关于格鲁吉亚的结论性意见(CCPR/C/GEO/CO/3)。

⁴⁹ 关于圭亚那的结论性意见(CCPR/C/79/Add.121)。

⁵⁰ 见第 633/95 号来文，Gauthier 诉加拿大。

⁵¹ 见第 1373/2005 号来文，Dissanayake 诉斯里兰卡，2008 年 7 月 22 日通过的意见。

⁵² 见第 32 号一般性意见。

⁵³ 见第 578/1994 号来文，de Groot 诉荷兰，1995 年 7 月 14 日通过的意见。

⁵⁴ 见第 27 号一般性意见。

26. 限制第十九条第 2 款所列权利的法律，包括第 24 段提及的法律，不仅要遵循《公约》第十九条第 3 款的严格规定，而且还须符合《公约》的条款、目标和宗旨。⁵⁵ 法律不得违反《公约》的不歧视条款。法律不得规定违背《公约》的处罚，例如体罚。⁵⁶

27. 缔约国应表明其对言论自由实施的任何限制的法律依据。⁵⁷ 如果委员会必须审议特定缔约国是否通过法律实施了特别的限制，则缔约国应提供相关法律以及在其管辖范围内的各项活动的详细资料。⁵⁸

28. 第 3 款列出的有关限制的合法理由第一条即尊重他人的权利和名誉。“权利”一词包括《公约》承认及国际人权法更为普遍承认的人权。例如，为保护第二十五条规定的投票权以及第十七条规定的各项权利而限制言论自由的做法可以是合法的(见第 37 段)。⁵⁹ 必须谨慎设定此类限制：尽管允许保护选民不受构成恐吓或胁迫的言论的影响，但此类限制不得妨碍政治辩论，例如包括呼吁联合抵制非强制性投票。⁶⁰ “他人”涉及其他的个人或者社区成员。⁶¹ 因此，可以是按例如宗教信仰⁶² 或族裔⁶³ 界定的个别社区成员。

29. 第二个合法理由是保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。

30. 缔约国必须极其重视确保以符合第 3 款之严格规定的方式，拟订并适用叛国法⁶⁴ 及与国家安全有关的类似条款，不论称之为官方机密或煽动叛乱法还是其他。例如，援用此类法律禁止或限制具有合法公众利益且无损国家安全的公共信息，或者因新闻记者、研究员、环境积极人士、人权捍卫者或其他人传播此类信息而对其提起诉讼均与第 3 款不符。⁶⁵ 一般而言，将与商业部门、银行业和科学进步相关的信息类别纳入此类法律的豁免范围并非恰当之举。⁶⁶ 委员会在一

⁵⁵ 见第 488/1992 号来文，Toonen 诉澳大利亚，1994 年 3 月 30 日通过的意见。

⁵⁶ 第 20 号一般性意见，《大会正式记录，第四十七届会议，补编第 40 号》(A/47/40)，附件六，A 节。

⁵⁷ 见第 1553/2007 号来文，Korneenko 等人诉白俄罗斯，2006 年 10 月 31 日通过的意见。

⁵⁸ 见第 132/1982 号来文，Jaona 诉马达加斯加，1985 年 4 月 1 日通过的意见。

⁵⁹ 见第 927/2000 号来文，Svetik 诉白俄罗斯，2004 年 7 月 8 日通过的意见。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 见第 736/97 号来文，Ross 诉加拿大，2000 年 10 月 18 日通过的意见。

⁶² 见第 550/93 号来文，Faurisson 诉法国；关于奥地利的结论性意见(CCPR/C/AUT/CO/4)。

⁶³ 关于斯洛伐克的结论性意见(CCPR/CO/78/SVK)；关于以色列的结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)。

⁶⁴ 关于香港的结论性意见(CCPR/C/HKG/CO/2)。

⁶⁵ 关于俄罗斯联邦的结论性意见(CCPR/CO/79/RUS)。

⁶⁶ 关于乌兹别克斯坦的结论性意见(CCPR/CO/71/UZB)。

起案件中认定，不允许以国家安全为由限制发表支持劳资争端，包括举行全国罢工的声明。⁶⁷

31. 例如，为维护公共秩序，可允许在一些情况下约束特定公共场合中的发言。⁶⁸ 可以公共秩序为依据检验与言论表达形式有关的藐视法庭诉讼。为履行第 3 款，法庭在行使保持有序诉讼的权力时必须保证诉讼和实施的处罚正当合理。⁶⁹ 不得以任何方式利用此类诉讼来限制辩护权的合理行使。

32. 在第 22 号一般性意见中，委员会认为“道德观念来源于许多社会、哲学和宗教传统；因此，为了保护道德对……实行的限制必须基于不光是来自单一传统的原则”。对任何此类限制必须按照人权普遍性和不歧视原则来加以理解。

33. 出于合法之目的是限制的“必要”条件。因此，例如，如果可通过其他不限制言论自由的方式来实现保护特定社区的语言而禁止使用某种语言的商业广告，则违反了必要性的判断标准。⁷⁰ 另一方面，委员会认为，为保护校区内有某种信仰的儿童的权利和自由而将针对此宗教群体发表含有敌意的材料的教师调任至非教学岗位，则缔约国遵循了必要性的判断标准。⁷¹

34. 限制不得过于宽泛。在第 27 号一般性意见中，委员会认为：“限制性措施必须符合相称原则；必须适合于实现保护功能；必须是可用来实现预期结果的诸种手段中侵犯性最小的一个；必须与要保护的利益相称……相称原则不仅必须在规定限制的法律中得到尊重，而且还须得到行政和司法当局的遵守”。⁷² 相称原则还必须考虑到所涉及的言论表达形式及其传播途径。例如，在民主社会中，涉及公共和政治领域公众人物的公开辩论情况下，《公约》尤其高度重视不受限制的言论。⁷³

35. 如果缔约国援用一项合理理由限制言论自由，则其必须以具体和单独的方式表明威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是通过在言论和威胁之间建立直接和紧密的关联。⁷⁴

36. 委员会保留了在特定局势下评估是否存在有必要对言论自由做出限制的情况的权利。⁷⁵ 在这方面，委员会回顾不依据“判断余地”来评估该项自由的范

⁶⁷ 见第 518/1992 号来文，Sohn 诉大韩民国，1994 年 3 月 18 日通过的意见。

⁶⁸ 见第 1157/2003 号来文，Coleman 诉澳大利亚。

⁶⁹ 见第 1373/2005 号来文，Dissanayake 诉斯里兰卡。

⁷⁰ 见第 359、385/89 号来文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 诉加拿大。

⁷¹ 见第 736/97 号来文，Ross 诉加拿大，2006 年 7 月 17 日通过的意见。

⁷² 第 27 号一般性意见，第 14 段。另见第 1128/2002 号来文，Marques 诉安哥拉；第 1157/2003 号来文，Coleman 诉澳大利亚。

⁷³ 见第 1180/2003 号来文，Bodrozic 诉塞尔维亚和黑山，2005 年 10 月 31 日通过的意见。

⁷⁴ 见第 926/2000 号来文，Shin 诉大韩民国。

⁷⁵ 见第 518/1992 号来文，Sohn 诉大韩民国。

围，⁷⁶ 为使委员会履行其职能，缔约国在任何特定情况下均须具体表明导致其限制言论自由的对第 3 款所列任何理由的确切威胁性。⁷⁷

某些特定地区言论自由限制的限定范围

37. 令委员会关切的言论限制包括禁止挨户游说，⁷⁸ 限制可能在选举活动期间散发的书面材料的数量和类型，⁷⁹ 在选举期间阻碍获得政治评论的来源，包括在地方和国际媒体，⁸⁰ 以及限制反对党和反对派政治人物接触媒体机构。⁸¹ 每一项限制均应符合第 3 款。然而，缔约国限制选举前夕政治民意测验以保持选举过程完整的做法可以是合理的。⁸²

38. 如上文有关政治言论内容的第 13 段和第 20 段所述，委员会认为，在涉及政治领域和公共机构公众人物的公开辩论情况下，《公约》尤其高度重视不受限制的言论。⁸³ 因此，尽管公众人物也享有《公约》条款规定的权益，但不认为有辱社会名人的言论表达形式足以成为实施的处罚理由。⁸⁴ 此外，所有公众人物，包括国家元首和政府首脑等行使最高政治权力的人也应受到合理的批评和政治反对。⁸⁵ 因此，委员会对涉及不敬、⁸⁶ 冒犯、⁸⁷ 不尊重当局、⁸⁸ 不尊重国旗和标志、藐视国家元首⁸⁹ 和保护公共官员名誉⁹⁰ 等事项的法律表示关切，并且法律不能仅仅依据受到攻击者的个人身份而给予更严厉处罚。缔约国不得禁止对军队或行政管理部门等机构提出批评。⁹¹

⁷⁶ 见第 511/1992 号来文，Ilmari Lämsman 等人诉芬兰，1993 年 10 月 14 日通过的意见。

⁷⁷ 见第 518/92 号来文，Sohn 诉大韩民国；第 926/2000 号来文，Shin 诉大韩民国。

⁷⁸ 关于日本的结论性意见(CCPR/C/JPN/CO/5)。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 关于突尼斯的结论性意见(CCPR/C/TUN/CO/5)。

⁸¹ 关于多哥的结论性意见(CCPR/CO/76/TGO)；关于摩尔多瓦的结论性意见(CCPR/CO/75/MDA)。

⁸² 见第 968/2001 号来文，Kim 诉大韩民国，1996 年 3 月 14 日通过的意见。

⁸³ 见第 1180/2003 号来文，Bodrozic 诉塞尔维亚和黑山，2005 年 10 月 31 日通过的意见。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 见第 1128/2002 号来文，Marques 诉安哥拉。

⁸⁶ 见第 422-424/1990 号来文，Aduayom 等人诉多哥，1994 年 6 月 30 日通过的意见。

⁸⁷ 见关于多米尼加共和国的结论性意见(CCPR/CO/71/DOM)。

⁸⁸ 见关于洪都拉斯的结论性意见(CCPR/C/HND/CO/1)。

⁸⁹ 见关于赞比亚的结论性意见(CCPR/ZMB/CO/3)，第 25 段。

⁹⁰ 见关于哥斯达黎加的结论性意见(CCPR/C/CRI/CO/5)，第 11 段。

⁹¹ 同上，以及见关于突尼斯的结论性意见(CCPR/C/TUN/CO/5)，第 91 段。

39. 缔约国应确保规范大众传媒的立法和行政框架符合第 3 款的规定。⁹² 监管制度应考虑到印刷和广播部门与互联网之间的不同，同时注意到各种媒体报道的方式。不允许发行报纸和其他印刷媒体违反了第十九条，适用第 3 款的具体情况除外。而这些情况决不包括禁止特定出版物，除非其中不可分割的具体内容可依据第 3 款合理地加以禁止。缔约国必须避免对广播媒体，包括社区和商业电台实行苛刻的许可条件并征收费用。⁹³ 适用此类条件和许可费用的标准应客观合理、⁹⁴ 明确、⁹⁵ 透明、⁹⁶ 不歧视，并在其他方面符合《公约》。⁹⁷ 针对通过地面和卫星视听服务等能力有限的媒体进行广播的许可制度应向公共、商业和社区广播公司平等分配获取路径和频道。建议尚未采取此做法的缔约国应建立独立的公共广播许可机构，该机构有权审查播放申请并授予许可。⁹⁸

40. 委员会重申其在第 10 号一般性意见中的意见，即“由于现代大众传播媒体的发展，所以需要采取有效措施，防止有人控制这种工具，干涉每个人的言论自由权利”。国家不得对媒体形成垄断控制，并应促进媒体的多元化。⁹⁹ 因此，缔约国应根据《公约》，采取适当行动，防止媒体被过度掌控或集中在私人控制的媒体集团手上，这会损害来源和意见的多样化。

41. 必须注意确保，政府补贴媒体机构的制度以及刊登政府广告做法¹⁰⁰ 的不会被用于妨碍言论自由。¹⁰¹ 此外，在获得传播/散发途径和获得新闻等方面，不得使私营媒体处于与公共媒体相比的劣势地位。¹⁰²

42. 单纯因批评政府或政府支持的政治社会制度¹⁰³ 而处罚媒体机构、出版商或新闻记者不得视为对言论自由的必要限制。

⁹² 见关于越南的结论性意见(CCPR/CO/75/VNM)，第 18 段，以及关于莱索沃的结论性意见(CCPR/CO/79/Add.106)，第 23 段。

⁹³ 关于冈比亚的结论性意见(CCPR/CO/75/GMB)。

⁹⁴ 见关于黎巴嫩的结论性意见(CCPR/CO/79/Add.78)，第 25 段。

⁹⁵ 关于科威特的结论性意见(CCPR/CO/69/KWT)；关于乌克兰的结论性意见(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁶ 关于吉尔吉斯斯坦的结论性意见(CCPR/CO/69/KGZ)。

⁹⁷ 关于乌克兰的结论性意见(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁸ 关于黎巴嫩的结论性意见(CCPR/CO/79/Add.78)。

⁹⁹ 见关于圭亚那的结论性意见(CCPR/CO/79/Add.121)，第 19 段；关于俄罗斯联邦的结论性意见(CCPR/CO/79/RUS)；关于越南的结论性意见(CCPR/CO/75/VNM)；关于意大利的结论性意见(CCPR/CO/79/Add.37)。

¹⁰⁰ 关于莱索沃的结论性意见(CCPR/CO/79/Add.106)，第 22 段。

¹⁰¹ 关于乌克兰的结论性意见(CCPR/CO/73/UKR)。

¹⁰² 关于斯里兰卡的结论性意见(CCPR/CO/79/LKA)；以及见关于多哥的结论性意见(CCPR/CO/76/TGO)，第 17 段。

¹⁰³ 关于秘鲁的结论性意见(CCPR/CO/70/PER)。

43. 只允许在符合第 3 款的情况下，对网站、博客或任何其他互联网、电子或其他信息传播系统的运作实行任何限制，其中包括支持此类通信的系统，诸如互联网服务提供商或者搜索引擎。所允许的限制一般应视具体内容而定；普遍禁止某些网站和系统的运作不符合第 3 款。单纯因批评政府或者政府支持的政治社会制度而禁止某网站或信息传播系统公布相关材料也与第 3 款不符。¹⁰⁴

44. 新闻报道是广泛行为者共有的一项职能，其中包括专职通讯员和分析员、博客作者，以及通过印刷、在互联网或其他媒介参与各种形式自助出版的其他人，普遍的国家新闻记者注册或许可制度不符合第 3 款。只能在必须给予新闻记者特许进入某些场所和/或活动机会的情况下，才允许实行限制性核准采访计划。应根据客观标准，以不歧视和符合《公约》第十九条及其他条款的方式适用此类计划，同时考虑到新闻报道是广泛行为者共有的一项职能。

45. 以下行为通常与第 3 款不符：限制新闻记者及试图行使言论自由的其他人¹⁰⁵ (如希望参加人权相关会议的人员)到缔约国之外的地方；限制外国记者和特定国家的记者进入缔约国；¹⁰⁶ 或者限制新闻记者和人权调查员在缔约国内的行动自由(包括到达冲突波及地方、自然灾害发生地和存在侵犯人权指控的地方)。缔约国应承认和尊重包括不披露信息来源的限制性新闻特权的言论自由权利。¹⁰⁷

46. 缔约国应确保反恐措施符合第 3 款。应明确界定“怂恿恐怖主义”¹⁰⁸ 和“极端主义活动”¹⁰⁹ 等罪行，以及“鼓吹”、“颂扬”恐怖主义及为其辩护的罪行，以确保不会导致对言论自由的不必要或者过分干涉。还必须避免过度限制信息获取。媒体在向公众通报恐怖主义行为方面发挥着关键作用，不应对其运作能力施加不合理限制。在这方面，不能因记者开展合法活动而对其进行处罚。

47. 应谨慎拟定诽谤法，以确保这些法律符合第 3 款，并且在实行中不会妨碍言论自由。¹¹⁰ 所有此类法律，特别是诽谤相关刑法，应包括捍卫真理等抗辩措施，并且不得对性质未经核查的言论表达方式适用此类法律。至少在关于公众人物的评论方面，应考虑避免处罚或者以其他方式对错误但却无恶意情况下发表的非法虚假言论做出有罪裁决。¹¹¹ 在任何情况下，均应将公众对受批评事项的关注视作一种捍卫。缔约国应注意避免采取过度惩罚性的措施和处罚。如相关，缔约国应对胜诉方要求被告偿还费用的申请做出适当限制。¹¹² 缔约国应考虑对诽

¹⁰⁴ 关于阿拉伯叙利亚共和国的结论性意见(CCPR/CO/84/SYR)。

¹⁰⁵ 关于乌兹别克斯坦的结论性意见(CCPR/CO/83/UZB)；以及关于摩洛哥的结论性意见(CCPR/CO/82/MAR)。

¹⁰⁶ 关于朝鲜民主主义人民共和国的结论性意见(CCPR/CO/72/PRK)。

¹⁰⁷ 关于科威特的结论性意见(CCPR/CO/69/KWT)。

¹⁰⁸ 关于大不列颠及北爱尔兰联合王国的结论性意见(CCPR/C/GBR/CO/6)。

¹⁰⁹ 关于俄罗斯联邦的结论性意见(CCPR/CO/79/RUS)。

¹¹⁰ 关于大不列颠及北爱尔兰联合王国的结论性意见(CCPR/C/GBR/CO/6)。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

谤行为免除刑事处罚，¹¹³并且在任何情况下，只应支持在最严重案件中适用刑法，监禁绝不是适当的处罚。不允许缔约国因刑事诽谤对某人提出指控却不立即进行审讯——此做法令人恐惧，会过度限制相关人员和他人行使言论自由。¹¹⁴

48. 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《公约》，但《公约》第二十条第2款规定的具体情况除外。此类禁止还必须符合第十九条第3款的严格要求，以及第二条、第五条、第十七条、第十八条和第二十六条等条款。因此，例如，任何此类法律均不得存在利于或不利于某个或某些宗教或信仰体系，或者其拥护者优于他人，或者宗教信徒优于非信徒的差别待遇。也不得利用此类限制，防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。¹¹⁵

49. 处罚对历史事实发表见解的法律违反了《公约》在尊重见解自由和言论自由方面赋予缔约国的义务。¹¹⁶《公约》不得全面禁止表达错误见解，或对历史事件的错误解释。决不应就见解自由权利施加限制，关于言论自由的限制不得超出第3款允许或者第二十条规定的范围。

第十九条与第二十条之间的关系

50. 第十九条与第二十条互相兼容，互为补充。第二十条所述行为均受到第十九条第3款的限制。同样，依据第二十条正当合理的限制也必须符合第十九条第3款。¹¹⁷

51. 第二十条所述行为与可能受第十九条第3款限制的其他行为之间的区别是，《公约》针对第二十条所述行为指出了各国必须做出的具体回应：以法律加以禁止。只有在这个意义上可以将第二十条视为与第十九条相关的特别法。

52. 缔约国只在第二十条述及的具体言论表达形式方面有以法律加以禁止的义务。在国家限制言论自由的所有情况下，必须证明限制及其规定完全符合第十九条。

¹¹³ 关于意大利的结论性意见(CCPR/C/ITA/CO/5)；关于前南斯拉夫的马其顿共和国的结论性意见(CCPR/C/MKD/CO/2)。

¹¹⁴ 见第909/2000号来文，Kankanamge诉斯里兰卡，2004年7月27日通过的意见。

¹¹⁵ 关于大不列颠及北爱尔兰联合王国-泽西岛、根西岛和马恩岛王国属地的结论性意见(CCPR/C/79/Add.119)。另见关于科威特的结论性意见(CCPR/CO/69/KWT)。

¹¹⁶ 所谓的“记忆-法律”，见第550/93号来文，Faurisson诉法国。另见关于匈牙利的结论性意见(CCPR/C/HUN/CO/5)，第19段。

¹¹⁷ 见第736/1997号来文，Ross诉加拿大，2000年10月18日通过的意见。