



人权理事会

第二十六届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
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权问题特别报告员弗兰克·拉卢 的报告 *

概要

本报告系根据人权理事会第 16/4 号决议提交。在报告中，特别报告员着重介绍了选举过程中见解和言论自由权的实现情况，并且特别关注监管政治传播品的法律文书的制定和执行工作。他详细介绍了适用于政治传播和选举过程中见解和言论自由问题的人权框架。随后介绍了选举期间侵犯见解和言论自由权的常见行为。最后，他提出了根据最相关的国际人权标准调整国内法律框架的建议，并且强调了中、增强多元化、透明度和问责制的重要性。

* 迟交。

GE.14-07149 (EXT)



* 1 4 0 7 1 4 9 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 特别报告员的活动.....	6-9	4
三. 选举过程中的表达和传播自由.....	10-17	5
四. 国际人权框架.....	18-32	6
五. 对选举过程中见解和言论自由权的常见关切.....	33-45	9
A. 直接袭击记者、活跃分子以及政治候选人和政治团体.....	34-37	10
B. 限制或破坏言论自由的监管和法律措施.....	38-40	11
C. 缺少多元化的政治和媒体环境.....	41-45	11
六. 争取建立一个保护选举过程中言论自由的法律框架.....	46-74	13
A. 促进多元化.....	48-60	13
B. 确保透明度.....	61-68	16
C. 推进问责制.....	69-74	18
七. 结论和建议.....	75-83	19

一. 导言

1. 在本报告中，特别报告员着重介绍了选举过程中见解和言论自由权的实现情况，并且特别介绍了政治传播有关法律文书的制定和执行情况。
2. 思想的自由流动，无可争辩地是扩大民主空间的一项核心要求。确保政治家、记者、少数民族或普通公民的多种声音有一个开放的空间，对于负责监督选举过程的机构来说永远是一个挑战。制定和实施竞选条例的必要性已经得到公认，但与此同时也必然伴有一种担忧，即竞选条例随其适用而有可能被用于阻碍或甚至是阻止思想的自然流动。如何确保所有声音，包括刚刚成立的团体，在公众辩论中都拥有一席之地？如何避免社会中最强大的团体不公平地利用其政治或经济权力将不同意见的声音排除在辩论之外？
3. 快速浏览近期在世界各地举行的选举可以不难发现存在无数结构性、法律和实际障碍，阻碍人们在选举过程中公平享有言论自由权。在有些情况下，政治上占支配地位的团体直接攻击和震慑持不同政见的声音和批评，而异见声音和批评对于促进民主辩论至关重要；记者、活跃分子和政治领袖受到暴力袭击、多重法律程序的骚扰或任意拘留。在另外一些情况下，经济和政治不平衡使一些团体能够主宰公众辩论，以至于不同意见往往被排除在公众辩论之外。在这些非常不同的环境中，无论是政治传播和竞选条例的缺失，还是采用不当规范过度限制政治传播和损害公众辩论，都有可能影响言论自由。
4. 本报告将分析在制定和执行监管选举过程中政治传播的有关法律文书过程中常见的一些挑战。它将首先介绍适用于政治传播和选举过程中见解和言论自由问题的人权框架。它将更加深入地分析有关在此方面可能侵犯言论自由的主要关切。随后，特别报告员还将提出一些可用于指导建立和实施国内政治传播法律框架的主要原则。
5. 特别报告员在近期提交的报告中研究了实现见解和言论自由权方面常见的一些关切，这些关切都与选举过程中传播工作的监管有关；例如，国家“禁止”煽动仇恨、敌意、歧视和暴力的责任¹在选举期间尤为重要。不幸的是，在当今世界上所有地区，特别是在政治和经济危机期间，都可以看到候选人在竞选时使用含有仇恨和敌意的语言，特别是针对妇女、少数民族、少数语言群体或少数宗教、同性恋和外国移民工人。防止记者遭受暴力行为²对于确保媒体在让公众了解候选人、他们的政治主张和正在开展的辩论方面发挥关键作用极为重要。不幸的是，在选举期间，对媒体的袭击事件往往会增加。充分实现获取信息的权利³

¹ 见 A/67/357。

² 见 A/HRC/20/17。

³ 见 A/HRC/68/362。

是促进自由和公平民主选举的另一关键要素。正如下文继续详细说明的，知情的政治辩论需要在政治组织的行为、政治竞选活动的资金筹措和宣传以及拥有媒体集团的情况方面保持透明。

二. 特别报告员的活动

6. 在报告所涉期间，特别报告员继续参加与见解和言论自由权有关的国内和国际活动。2013 年 10 月，他向大会提交其报告(A/68/362)，在该报告中，他谈到了获得公共机构所掌握信息的权利，强调了其与了解真相的权利之间的相互关系。2013 年，他还于 6 月 11 日至 17 日率团访问了黑山，并于 6 月 18 日至 21 日率团访问了前南斯拉夫的马其顿共和国，并于 11 月 11 日至 18 日率团访问了意大利。关于这三次访问的初步结论在他提交人权理事会第二十七届会议的三份补充报告中进行了详细介绍。

7. 特别报告员对从未收到印度尼西亚政府对其有关确定新的访问日期的多次请求作出答复表示遗憾，应印度尼西亚政府邀请，他原定于 2013 年 1 月访问该国，但被当局要求推迟访问。他还对巴基斯坦政府没有提供访问该国的日期感到失望，尽管已经邀请任务负责人于 2012 年早些时候访问该国。以下国家从未答复特别报告员的访问要求：伊朗伊斯兰共和国(在 2010 年 2 月请求访问)；斯里兰卡(在 2009 年 6 月和 2012 年请求访问)；泰国(在 2012 年请求访问)；乌干达(在 2011 年 5 月请求访问)以及委内瑞拉玻利瓦尔共和国(在 2003 和 2009 年请求访问)。

8. 特别报告员出席了若干国际会议，这些会议对其先前报告中研究的专题进行了讨论。他尤其参与了各种涉及言论自由和数字通讯中隐私保护问题的研讨会。2013 年 9 月，他参加了在人权理事会第二十五届会议之余就这一专题举行的一次会外活动。2013 年 10 月，他参加在美洲人权委员会举行的一次关于言论自由与美利坚合众国在美洲进行通信监控的听证会和和在贝尔格莱德欧洲委员会负责媒体与信息社会的部长级会议上举行的听证会。自 2013 年 11 月起，他一直是全球因特网合作与治理机制高级别小组的成员。该小组汇聚了政府、民间社会和业界的代表，以期就因特网合作框架以及应对因特网治理挑战的路线图提出建议。2014 年 2 月，他参加了由奥地利、巴西、德国、列支敦士登、墨西哥、挪威和瑞士等国常驻代表团在日内瓦主办的数字时代隐私权问题专家研讨会。

9. 为了编写本报告，特别报告员回顾了有关选举过程中传播问题的各种研究报告。他还组织了一系列区域专家会议，使各区域选举当局、研究人员、记者、活跃分子以及从事选举传播工作的国际组织的代表们汇聚到一起。在以下地方举行了磋商：曼谷(由东南亚新闻联盟和亚洲论坛联合主办)；南非约翰内斯堡(与比勒陀利亚大学联合主办)；危地马拉城(与 DEMOS 研究所联合主办)；马德里(由和平文化基金会和马德里康普顿斯大学联合主办)；巴西里约热内卢(与福特基金会联合主办)；以及华盛顿特区(与开放社会基金会联合主办)。

三. 选举过程中的表达和传播自由

10. 见解和言论自由权是民主社会的一个核心支柱；是举行自由和公平选举进程以及富有实际意义和具有代表性的公开政治话语的保证。在政治变革时代，言论自由权最为至关重要，确保充分知情和获得充分权能的公众能够自由行使其公民权利和政治权利。提供自由和公开进行政治传播的条件是确保公平和民主选举进程的至关重要的因素。

11. 在选举和政治传播方面，要特别关注主要行为方的言论自由权问题：对于选民而言，他们取决于能否获得全面且准确的信息以及没有任何担心地表达其政治立场的言论自由权；对于候选人和政治组织而言，他们需要在不受干扰和袭击的情况下通过自由从事竞选运动和传播其政治理念的方式行使其权利；对于媒体而言，它们需要言论自由权以便发挥其向公共提供信息、仔细检查政党和政治纲领并在选举过程中发挥制衡作用。

12. 增进和保护言论自由面临的常见和持续挑战依然存在于社会的方方面面(审查制度、暴力侵害记者、煽动仇恨的言论、歧视和政治暴力)，这些挑战发生的频率和严重性在选举过程中都会增加。确保选举过程中所有主要利益攸关方(即选民、政治领袖和团体、媒体)都能自由分享信息和见解的开放公众辩论是民主社会面临的一项长期挑战。在有些情况下，对传播的监管不充分可能会不适当地限制媒体或政治行为者的自由。在一些其他局势中，政治辩论会被那些利用法律框架监管和执行不善的强大政治和经济团体所主宰。

13. 国际人权标准没有为监管政治传播提供详细的模式。不过，还是可以找到一些核心原则：必须努力促进媒体多元化和确保开展多元政治辩论，确保在竞选宣传活动及其资金筹措方面的透明度，并且保证问责和公平执行各种政治监管措施以防止当权者利用国内监管制度主宰和操纵公众辩论。

14. 国家必须采取措施，消除享受言论自由权的结构性、法律和实践障碍。在基本结构层面，经济力量使政治影响力能够集中于社会上一小部分人身上，并可能被这部分人所行使，从而破坏民主理想。那些拥有和资助媒体组织和地方广播电台往往能够利用其经济力量和影响力来增加某些政治候选人或团体的曝光率，并阻碍其他人的传播和表达。如果国家立法框架未对政治候选人直接免费使用公共或私人媒体和地方广播电台从事竞选活动做出规定，那么情况尤其如此。即使规定了这样的条款，很多媒体组织也能利用不平等地分配播放时间、发表具有偏袒性质的社评或者为有偿政治广告提供便利等手段，帮助一个政治候选人或团体战胜另一候选人或团体。如果因企业结构复杂而导致媒体所有权模糊不清，且与媒体报道紧密联系在一起的企业和私人权益没有公开透明度，那么情况就更糟。特别是在国家媒体所有权只集中在少数几个公司实体的情况下，它能威胁到所有政治实体自由和有效表达其立场和政治纲领的机会，并且妨碍个人平等和公正获得与其选举选择有关的信息。

15. 如果通过筹措竞选资金和有偿政治广告对政治进程施加经济影响，则选举过程中的见解和言论自由也会受到威胁。富人社会阶层和企业利益游说团体可通过利用不受监管的政治资金结构以及有偿政治广告的机会直接施加政治影响。在很多国家，捐款人和收款人都不需要公开披露捐款信息。如果不对竞选活动如何利用和支配竞选资金进行限制，富人团体和候选人也会获得极大优势。

16. 对选举过程监管过度或监管不充分都可能威胁到见解和言论自由权的享受。选举过程中自由传播和言论自由面临的障碍包括对政治表达和话语实施专题限制(往往包括限制对在职政治家或政治团体提出批评)、对印刷和在线媒体的内容实施监管以及对选举过程中的抗议和示威游行实施限制。法律框架中的缺失也会侵蚀政治话语中的言论和传播自由；未能建立与平等直接使用公有媒体机构、民意测验、筹措竞选资金和有偿政治广告有关的监管框架会为可能使特定政治候选人或团体处于不公平的不利地位创造条件，从而损害公平和自由的思想交流和传播，而公平和自由的思想交流和传播是真正民主选举过程的重要前提条件。

17. 除了对选举过程中言论自由权的结构性和法律威胁之外，国家还会积极限制政治传播中对见解和言论自由权的实际享有。此种措施包括多种形式的审查制度，例如限制特定网站和社交媒体站点、政治评论人士，包括地方和国际媒体，或甚至更为广泛的因特网服务；骚扰媒体；对记者、活跃分子和博主实施暴力和监禁；直接袭击持有异见的政治团体；以及阻碍公共游行示威以及其他有效的政治表达形式。这些常见的侵犯言论自由行为也发生在选举过程以外，但往往在政治变革或剧变时期更为频繁和严重，而且在这个时候也特别具有破坏性。

四. 国际人权框架

18. 从根本上讲，《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定的见解和言论自由权与该《公约》第二十五条关于通过自由和公平选举参与政事的权利相关。在选举过程中以及在政治传播背景下，平等和不受阻碍地交流存在明显差别的思想是确保投票公众能够做出知情选择极为重要的一个前提条件，因此，也是一切民主制度的一个基本支柱。如果不保护确保自由表达、传播、出版和讨论各种政治和选举议题，就无法实现真正有效的政治参与。

19. 在其关于第十九条见解和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见中，人权事务委员会指出：

公民、候选人和当选代表之间就公共和政治议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和其他媒体可以在不受新闻审查或限制的情况

下，对公共问题发表意见并发表公众意见。公众还享有相应的获得媒体产出的权利。⁴

20. 这一结论是在关于第二十五条(参与公共事务的权利)的第 25 (1996)号一般性意见的基础上得出的，该条款规定，国家必须采取积极措施，保护和增进政治和选举过程中的言论自由，以便确保充分实现第二十五条规定的权利。⁵ 大会在其第 59/201 号决议中宣布，结社和和平集会自由以及真正定期自由选举过程中的选举权和被选举权是民主社会的基本要素，并且鼓励加强政党制度和民间社会组织。

21. 很多其他区域和国际人权文书都对自由表达权和政治参与权做出了规定。⁶ 重要的是，很多人权文书还证实它们之间存在的重要关系和相互依赖性。《欧洲人权公约》第一议定书第 3 条规定，“缔约方必须按合理间隔，以不记名投票方式举行自由选举，确保人民在选择立法机构时自由表达意见”。欧洲人权法院一再强调，政治表达自由的根本重要性在很大程度上取决于知情选民对发挥真正民主制度所起作用的重视，且“政治辩论自由是民主社会理念的核心”。⁷ 自由和公正的媒体是确保拥有支持民主选举和政治进程所需有活力的政治辩论的关键。该法院指出：

新闻自由为公众了解其政治领袖的思想和态度并形成某种见解提供了一种最佳方式。它尤其为政治家就舆论关注点进行反思和评论提供了机会；因此，使人人能参加自由政治辩论，而这是民主社会理念的核心。⁸

22. 新闻也被认为在让公众了解其关心的问题方面发挥极其重要的作用，并且充当“公共监督者”：

就公众关心的问题向其传递信息和想法是[新闻]义不容辞的责任。它不仅传递这种信息和想法的任务：公众也有权获得这种信息和想法。要不然，新闻就无法发挥其作为“公共监督者”的至关重要的作用。⁹

⁴ CCPR/C/GC/34，第 13 段。

⁵ CCPR/C/2/Rev.1/Add.7，第 8 和第 12 段。

⁶ 《非洲人权和人民权利宪章》第 9 条；《美洲人权公约》(第 13 条)；以及《欧洲保护人权与基本自由公约》(第 10 条)。

⁷ *Lingens* 诉奥地利案，1986 年 7 月 8 日的判决，A 辑第 103 号，第 42 段，可访问 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523>。

⁸ *Castells* 诉西班牙案，1992 年 4 月 23 日的判决，A 辑第 236 号，第 43 段，可访问 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>。

⁹ *Thorgeirson* 诉爱尔兰案，1992 年 6 月 25 日的判决，A 辑第 239 号，第 63 段，另见 *Castells* 诉西班牙案(见脚注 8)；观察员和监护人诉英国案(抓间谍者案)，1991 年 11 月 26 日的判决，A 辑第 216 号，第 59 段(b)；星期日泰晤士报诉英国(二)案(抓间谍者同伴案)，1991 年 11 月 26 日的判决，A 辑第 217 号，第 50 段(b)。

23. 因此，所有政党和候选人都应该能够公平和公正地获得媒体服务。正如《关于欧洲安全和合作会议(欧安会)的人的方面会议的哥本哈根会议文件》所阐述的，各国必须“确保人民的意愿成为政府权威的依据”，除其他外，办法包括确保“没有任何法律或行政障碍能够阻止所有希望参加选举进程的政治团体和个人在非歧视的基础上畅通无阻地使用媒体服务”。¹⁰

24. 美洲人权法院同样强调，自由表达权是选举过程中开展辩论的基础，因为它们起到的作用是：

在选民中形成舆论的一种基本工具，加强不同候选人和参与选举的政党之间的政治竞争，并且是分析不同候选人所提政治纲领的真正机制。¹¹

25. 因此，美洲法院说过，对选举过程中的政治表达实施限制损害见解和言论自由权：“必须允许所有人质疑和调查候选人的能力和适当性，必须允许他们不同意和比较各种建议、想法和意见，只有这样，全体选民们才能形成其投票意见。”¹²

26. 在与欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表、美洲国家组织言论自由问题特别报告员和非洲人权和人民权利委员会言论自由和获取信息问题特别报告员发表的一份联合声明中，特别报告员重申了欧洲和美洲法院的立场，强调只有全体选民知情且能够获得多元和充分的信息，自由和公平的选举才有可能，只有多元化的媒体环境才能确保所有观点和政治见解都能在竞选活动中得到公开表达。¹³

27. 《关于促进独立和多元化媒体的温得和克宣言》(1991年)也有类似的表述：“独立、多元和自由媒体对发展和维护一国民主政治必不可少。”

28. 作为选举过程的一部分，确保获得媒体服务的重要性也在很多区域人权文书中作了充分的说明。例如，《南部非洲发展共同体民主选举的原则和准则》重申，在举行民主选举过程中，所有政党都应该能够获得国家媒体的服务(原则2.1.5)。《非洲民主、选举和治理宪章》中关于确保政治候选人和政党在选举期间能够获得国有媒体服务的重要性的第17条也规定了同样的原则。《非洲表达自由原则宣言》也申明，“应该对公共广播公司的公共服务范围做出明确界定，并且包括有确保公众获得充分、政治平衡的信息的义务，尤其是在选举期间”(第六条)。

¹⁰ 《关于欧安会的人的方面会议的哥本哈根会议文件》第7.8段，1990年6月29日，转载于《国际法律资料》附录一和第29期，第1305和第1308页。另见《巴黎宪章》，欧安会国家元首于1990年11月21日签署，批准了民主政治并重申了《关于欧安会的人的方面会议的哥本哈根会议文件》中规定的原则(1991年10月3日)。

¹¹ 美洲人权法院，*Ricardo Canese* 诉巴拉圭案。案情、赔偿和费用。2004年8月31日的判决。C辑第111号，第88至第90段。

¹² *Canese* 诉巴拉圭案(见脚注11)，第90段。

¹³ www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=744&IID=1。

29. 欧洲人权法院已经深入地探讨了需要有活力且具有批评性质的辩论不得对政治表达的形式或内容实施限制的问题，该法院强调，“允许对政府的批评范围要比针对公民个人的批评范围甚至比针对政治家的批评范围要宽”。¹⁴ 国家主管部门可“以其作为公共秩序保证人的身份”对诽谤行为给予同所造成伤害相适应的处罚，但只能在指控“没有依据或恶意中伤”的情况下进行处罚。¹⁵ 提到公共秩序表明政府对可能对其具有诽谤性质的声明实施限制的酌处权应该限于威胁到公共秩序的情况：

虽然言论自由对每一个人都很重要，但它对当选的人民代表尤其如此。他代表他的选区，关注其选民所关注的事务和捍卫其选民的权益。因此，干涉议会反对派议员(就像本案申诉人一样)的言论自由需要法院方面给予最密切审查。¹⁶

30. 联合国人权机制也考虑了允许对选举过程中所发表言论的限制问题。消除种族歧视委员会指出，“言论自由的基本权利不保护传播种族优越和煽动种族仇恨思想”。¹⁷ 在近期的一次审查中，委员会强调：

言论自由的基本权利不应该背离平等和不歧视原则，因为在行使言论自由权的同时也负有特殊责任，不传播种族优越或仇恨思想的义务就是其中之一。¹⁸

31. 委员会建议，除其他外，所涉国家应加强主管部门监督媒体的任务授权，以确保对种族主义言论进行起诉，并对受害者给予赔偿；确保媒体不对非公民和少数民族进行污名化、成见或负面宣传；邀请媒体严格尊重《罗马宪章》(2008年)，以避免种族主义、歧视或偏见语言；并提高媒体专业人员对其不传播偏见以及避免对遭受历史歧视的族群进行污名化报道的责任的认识。

32. 另外，在另一次审查中，委员会鼓励所涉国家彻底调查并在适当时起诉在竞选活动中针对少数族裔人员使用煽动种族仇恨言论的政治家。¹⁹

¹⁴ *Castells* 诉西班牙案(见脚注 8)，第 46 段。

¹⁵ 同上，第 46 段。

¹⁶ 同上，第 42 段。

¹⁷ CERD/C/ITA/CO/16-18，第 17 段。

¹⁸ 同上，第 17 段(a)。

¹⁹ CERD/C/AUT/CO/18-20，第 12 段。

五. 对选举过程中见解和言论自由权的常见关切

33. 在选举过程中享有见解和言论自由权可能会因为各种具有重叠性质的国家法律和实践措施而受到损害。本节将介绍在选举过程中行使见解和言论自由权的一些主要威胁。

A. 直接袭击记者、活跃分子以及政治候选人和政治团体

34. 在选举和政治进程中暴力袭击和骚扰媒体仍是很多国家阻挠自由表达政治思想的一种常见方式。在其整个任务期内，特别报告员收到很多指控在选举筹备阶段、选举期间和选举结束后严重暴力袭击报道员、新闻记者、博主、电视记者和作家的来文。²⁰ 袭击媒体既是威慑特定记者以阻止其调查和报道特定问题或候选人的一种特殊手段，也是更广泛地威慑媒体以阻止其自由和公正报道各种政治问题的一种手段。在这方面，暴力袭击媒体是选举过程中最具破坏性的侵犯言论自由的形式。

35. 在他的任务期内，特别报告员通过来文和公开声明的方式涉及到关于在白俄罗斯发生的暴力袭击或骚扰记者的报道，据报道，在 2010 年 12 月白俄罗斯总统选举筹备阶段，记者的设备遭到扣押且照片被删除；²¹ 而在伊朗伊斯兰共和国，截止 2013 年 5 月，据报道有 40 位记者遭到监禁，以作为压制 2013 年 6 月选举前自由言论和辩论的一种手段。²²

36. 虽然国家不是选举期间暴力袭击记者的唯一犯罪人；但它对始终确保所有记者的安全负有永久责任。在有些国家，媒体组织、独立编辑和记者收到军事团体或政党要求报道其信息的威胁和恐吓。在很多情况下，国家不仅没有采取充分措施来防止记者遭受此种骚扰，而且还以罚款或其他方式处罚媒体广播被禁组织信息的办法做出回应，尽管媒体在受到威胁时被迫这么做。²³

37. 袭击记者、活跃分子以及政治候选人和团体的行为也发生在限制选举过程中享受结社和集会自由的措施中。选举过程中禁止抗议和示威游行以及骚扰和恐吓示威者仍然是阻挠自由表达政治思想和自由开展公开政治辩论的常见手段。此

²⁰ 例如，见特别报告员 2010 年 4 月 20 日的报告(A/HRC/14/23)。

²¹ 2010 年 12 月 22 日的联合紧急上诉，第 BLR 1/2010 号案(见 A/HRC/8/51，第 22 页)。

²² 人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“伊朗：联合国专家对禁止女性总统候选人和限制自由表示关切”，新闻稿，2013 年 5 月 29 日。

²³ 例如，见“(2013 年)欧盟选举观察团的最后报告”，可访问 www.eucom.eu/files/pressreleases/english/eu-com-pakistan-2013-final-report_en.pdf。

种限制可能出现的形式是对未能遵守明文要求的抗议者实施严厉处罚。²⁴ 在有些国家，压制选举筹备阶段的和平集会权以任意拘留示威者的形式出现。此种行动威慑活跃分子、反对派支持者和民间社会团体行使自由表达和集会权利。关于抗议者事先获得国家批准的要求也可能会以创造行贿和操纵条件的方式阻碍自由行使权利。

B. 限制或破坏言论自由的监管和法律措施

38. 对政治表达的限制可以各种形式出现，包括诽谤法和中伤法、全面禁止与在职政治家有关的批评性表达、禁止整个媒体、广播电台和网站，而且不仅影响触犯它们的个人或团体，也影响发表被限政治表达或被视为非法政治表达的媒体机构或媒介。

39. 在选举过程中侵犯言论自由权往往以国家干扰媒体内容的形式出现。在选举之前和选举期间通过以控制或监管政治言论为目的的法律是有关这一方面的一个重要关切。例如，在阿塞拜疆，包括将“在线诽谤或侮辱”定为刑事犯罪在内的一系列立法措施据称在 2013 年 10 月选举的筹备阶段对媒体起到了限制作用。²⁵ 当国家选择性地解释或执行现有法律以便打击特定形式的媒体内容的时候，也会广泛出现侵犯言论自由权的行为。范围过宽且问责机制和防止滥用措施不充分的法律容易遭到选择性解释和执行。

40. 近期报告证明，一些国家也在寻求通过禁止利用某些媒体资源和广播电台的方式限制选举期间的表达自由，例如，通过屏蔽在线网站和博客的方式。2013 年，民间社会报告在四个不同选举的预备阶段出现了限制批评性报纸发行网络以及屏蔽反对派网站、Facebook 和 YouTube 的行为。特别报告员与其他专家一起，公开表达其对关于在马来西亚于 2013 年 5 月举行的选举之前骚扰人权维护者和企图压制媒体机构和网站行为的报告的关切。²⁶ 2014 年 3 月，特别报告员对土耳其政府在选举前采取措施限制网民访问 YouTube 和 Twitter 的做法表达严重关切。²⁷

²⁴ 例如，在阿塞拜疆，2012 年 11 月的自由集会法修正案对抗议者处以高额罚金并引入了两年刑期。见人权高专办，“联合国专家敦促阿塞拜疆承认并允许权利维护者在选举预备阶段发挥作用”，新闻稿，2013 年 10 月 4 日。

²⁵ 同上。

²⁶ 人权高专办，“马来西亚：联合国权利专家要求保护为自由和公平选举而工作的非政府组织”，新闻稿，2012 年 6 月 7 日。

²⁷ 人权高专办，“土耳其：先是 Twitter，现在是 YouTube，联合国权利专家对选举前试图限制访问这两个网站表示关切”，新闻稿，2014 年 3 月 28 日。

C. 缺少多元化的政治和媒体环境

41. 有活力的民主政治制度的有效运行取决于国家履行其确保有一个能够自由和公开表达和辩论各种不同政治见解和思想的环境责任。因此，选举过程中言论自由权的实现取决于促进媒体的独立性和多样性以及政治候选人和团体的多元化，只有这样，才能检验、分析并向选民传播各种政治思想。

42. 媒体在保证和促进选举过程中的自由表达方面发挥根本和关键性的作用：作为选民与其政治代表之间的管道，媒体为传播政治理念提供了一个平台；让选民了解候选人及其所属政党以及了解选举过程本身；仔细审查政治承诺和检验其优点和真实性；并通过思考民众情绪、开展民意测验、审查选举程序和查明选举过程中的不当影响的方式确保选举过程中的问责。确保公平和畅通无阻地发挥每一项基本职能的唯一办法是为媒体提供一个能够自由出版的独立空间，而不必担心报复和袭击。

43. 对竞选活动的资金筹措和支出情况不进行监管也会损害多元化的选举进程。正如全球选举、民主和安全委员会(由科菲·安南基金会和国际民主和选举援助学会发起的一个联合倡议)在 2012 年所承认的，“不受控制的政治资金有挖空民主和抢去其独特优势的危險”。²⁸ 在很多国家，缺乏对竞选资金筹措和支出的监管措施为富裕个人和团体对政治候选人和团体施加影响创造了条件，并为富裕政治参与者提供了不平等的优势。另外，有组织犯罪集团也能利用不受监管和得不到执行的政治筹资制度来收买政治影响力和保护。

44. 近期，一些当局已将不受监管的竞选筹资实践视为政治腐败的主要推手。²⁹ 瑞士和瑞典等国家已经因为缺乏对政治筹资实施国家监管措施而受到批评，丹麦、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国的政治筹资制度也被一些主张透明的人士所质疑。³⁰ 欧洲委员会安道尔、丹麦和马耳他反腐败国家集团的评估报告³¹ 将允许匿名政党和竞选筹资的法律空白确定为违反其透明建议的一个关切。³²

²⁸ 全球选举、民主和安全委员会，“深化民主：完善全世界选举完整性的战略”，2012 年，可访问 www.idea.int/publications/deepening-democracy/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=54594，第 3 页。

²⁹ 例如，见“不要觉得腐败不重要，解决它”，Ngozi Okonjo-Iweala 博士在 TEDxEuston 上的致辞，可访问 www.modernghana.com/news/516652/1/dont-trivialise-corruption-tackle-it-dr-ngozi-okon.html。

³⁰ 透明国际，“财富、政治、权力：欧洲的腐败风险”，www.transparency.org/enis/report，第 13 页。

³¹ 欧洲委员会，反腐败国家集团，丹麦中期遵守情况报告(2012 年 5 月 14 日至 16 日)，马耳他第二次遵守情况报告(2013 年 12 月 2 日至 6 日)、安道尔遵守情况报告(2013 年 10 月 14 日至 18 日)。

³² 见 www.independent.com.mt/articles/2014-01-26/news/maltas-compliance-with-political-finance-reforms-globally-unsatisfactory-3789389827/。

45. 缺乏对政治筹措实施监管并要求完全披露政治组织运行信息的法律也可能引发腐败联想或出现腐败，引起公众对政治进程的不信任。研究表明，在绝大多数欧洲国家，有 50% 以上人民相信政党会因为非法筹资活动而“腐败”或“极其腐败”。由于未能对政治筹资活动进行监管而导致出现的认为存在广泛政治腐败的看法往往促成选举筹备阶段的示威游行和社会动荡。³³

六. 争取建立一个保护选举过程中言论自由的法律框架

46. 国家有责任提供一个便于表达各种不同政治立场和确保选民可以获得关于选举进程所有方面的全面、准确和可靠信息的监管环境。这可能需要监管措施对竞选、广告、民意测验、支出和筹资活动的限制做出规定。此种限制的宗旨必须是实现提供多元和公平竞争的目标，各政治团体都能传播其思想，并且必须将保护和促进见解和言论自由作为其核心。

47. 在本节，特别报告员尝试对确保保护选举过程中见解和言论自由的公平法律框架的各个支柱进行泛泛讨论。不过，他承认，当今世界存在各种各样的政治制度，他并非试图严格指示各国应该如何设计其法律制度。他只是就政治传播和选举进程中最有利于保护人权的监管框架类型提出建议。

A. 促进多元化

1. 竞选活动和表达

48. 各国应该采取一般措施，鼓励采用一种愿意接受各种政治思想的不同和多元化的政治进程。实现这一目标的一个重要要素是确保所有政治候选人的政党都能利用媒体进行竞选活动和宣传。公开的竞选活动是政党和候选人用于宣传其政治纲领和表达其见解以及向选民传播其政治理念的核心手段。竞选活动一般采用各种不同的媒介，包括小册子、海报、直接寄出邮件以及通过广播、电视、在线和印刷媒体进行演讲。所有政治候选人和政党都能利用所有竞选媒介对于确保便于信息和思想自由交流的平等和多元化选举进程至关重要。

49. 选举进程期间竞选活动的一个重要要素是向所有政党和候选人提供专用时间以供其直接利用媒体机构。虽然媒体在推动竞选活动以及在仔细审查和分析政治立场方面发挥至关重要的作用，但直接利用广播媒体能够使政党发出自己的声音。广大已建立的民主社会已经制定了各种条例，规定所有候选人都能够在特定时间内直接平等地利用公有广播媒体服务。在有些情况下，这些条款也适用于利用私人拥有的广播电台。³⁴ 直接利用媒体服务的命令一般是在某个政党或候选人

³³ 透明国际，“财富、政治、权力：欧洲的腐败风险”（见脚注 30）。

³⁴ 见全球自由表达运动，“言论自由和安道尔选举”，可访问 www.article19.org/data/files/pdfs/publications/angola-foe-elections.pdf。

先前执行的基础上或通过投票方式确定的。联合国柬埔寨过渡权力机构(联柬权力机构)印发的媒体准则³⁵包括所有参与选举的政党都能公平利用媒体机构的原则,这是一个核心关切。³⁶

50. 政党和候选人能够针对任何问题自由表达和传播其认为适当的想法对于保护选举过程中言论自由至关重要。不受监管地表达和获取信息在政治变革时期最为重要,对政治表达的任何限制都可能严重威胁民主进程。欧洲人权法院先前表示反对限制政治言论,特别是在事前限制。³⁷因此,竞选期间的言论不应受到监管或限制,除非其属于国际人权法律之下认可的被限制表达的公认理解范围。联合国马拉维全民投票技术小组曾指出,为了确保选举过程中的自由政治表达,对表达的一切限制都必须是例外情况,并且“不得界定模糊或宽泛,以至于为负责执行法律的主管当局留下过宽的酌处权,因为对法律界限的不确定性会对行使这种[言论自由]权利产生抑制影响,并且可能鼓励歧视……[限制的]适用”。³⁸

51. 政党和候选人寻求宣传其政治纲领和获得选票的方式是花钱做政治广告宣传。对政治广告实施监管是一个具有争议性的问题。鉴于政治广告可能是政党特别是那些公共曝光率不多的政党能够向选民宣传其政治纲领的一种重要手段,故不受限制和监管的有偿政治广告会增加对竞选经费的依赖性,并且使竞争经费充足的政治候选人获得不公平的优势。

52. 一些国家已对有偿政治广告采取了各种各样的办法。在有些国家,有偿政治广告是政治进程中的一个核心支柱,并且未受到严格的监管。³⁹而在一些其他国家,特别是那些拥有悠久公共广播历史的国家,完全禁止在广播和电视做有偿竞选广告。⁴⁰一些法律框架已经采取一种中间立场的办法,对有偿广告支出实施财务限制,并同时制定公平的广告定价、时间选择、持续时间和时间安排规则。⁴¹在其他局势中,选举主管部门担负的任务是通过按照先前选举结果的比例引导公

³⁵ 联柬权力机构,《柬埔寨媒体准则》(1992年),序言部分,第4段。

³⁶ 尤其见《柬埔寨媒体准则》(1992年),准则2、4和7至10。

³⁷ 例如,欧洲人权法院曾经裁定,“政治辩论的自由是民主社会……理念的核心”。*Lingens* 诉奥地利案,1986年7月8日的判决,第9815/82号申诉(见脚注7),第42段。

³⁸ 联合国开展自由和公平全民投票技术小组关于马拉维一党/多党制问题的报告(1992年11月15日至21日),第29段。

³⁹ 例如,美利坚合众国就是这种情况。见法律和民主中心,“对有偿政治广告监管情况的调查”,可访问 www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf。

⁴⁰ 例如,联合王国、法国、爱尔兰和比利时就是这种情况。见法律和民主中心,“对有偿政治广告监管情况的调查”(见脚注39)。

⁴¹ 例如,巴巴多斯、加拿大和波兰就是这种情况。见法律和民主中心,“对有偿政治广告监管情况的调查”(见脚注39)。

共资金流向不同竞争者的方式分配选举宣传支助，并为新政党保证最低的基本支持。⁴²

53. 那些支持不监管有偿政治广告的人们经常声称有偿政治广告是政治和选举过程中言论自由的基本保证。不过，如果有偿政治广告为某些政党带来优于其他政党的不公平优势，并且增加了对竞选经费筹措的依赖性，则可能为选举过程制造不平等的条件。欧洲人权法院近期认识到这一点，声称禁止有偿政治广告是对见解和言论自由权的一种正当限制，因为它可能防止“在获取有影响力的媒体服务方面拥有优势的……拥有强大经济力量的团体……在有偿广告领域获得竞争优势从而缩短自由和多元化辩论，国家仍然是这种辩论的最终保证人”。⁴³

54. 因此，国家应该考虑不受限制的有偿政治广告是否可能破坏公平竞争并阻碍某些政党或候选人平等参与竞选活动。在所有情况下，有偿政治广告都始终应该一视同仁，并且不应该以伪装成新闻或社论的形式出现。

55. 一个政党筹集资金用以支持与政治传播和竞选相关的各种费用的能力是政党是否能够充分参与选举的一个额外决定因素，因此，也是确保政治和选举过程多元化的一个核心支柱。如果一个政党无法从不同来源筹集资金，那么它可能被间接阻碍充分参与选举。对政治资金监管不善有可能会以个人或团体能够对政治候选人或政党施加不当影响力的方式损害选举的完整性，并且可能为收买选票或贿选提供便利。同样，对政党所筹集资金的支出方式实施限制也可能会阻碍政党充分和自由参与政治和选举过程，虽然不受限制的政治支出对富裕候选人和政党有利，并且会破坏政治平等。

2. 媒体多样性和独立性

56. 多元化的选举进程取决于有没有不同的媒体向选民传播政治理念和教育选民。国家有义务保证获取信息的权利，除其他外，这必须包括促进媒体的独立性和多样性。媒体为候选人宣传其政治纲领和广告信息以及分析拟议政策、仔细审查政治进程和确保其完整性以及让候选人和在职者承担责任提供一个平台。没有自由、多元和不受限制的媒体，就没有公平的选举竞争环境。为此，国家法律框架应该基于这样一个基本假设，即媒体必须不受政治影响力的影响，不应该受到限制或监管，特别是在选举过程中。自律大概是确保媒体在不受国家影响的同时达到其自身道德标准最有效的方式。

57. 不过，必须鼓励媒体建立起确保所有媒体参与者都能遵守客观报道的最高道德标准的机制，并且保证平等报道各政党，以便对选民进行广泛教育和确保所有政党的声音都能被选民听到。

⁴² 墨西哥将是这种情况。

⁴³ 国际动物保持者协会诉联合王国案，第 48876/08 号申诉，2013 年 4 月 22 日，第[111]段。

58. 如果是国有媒体，国家法律框架应该确保所有政党都能有利用这些媒体服务的机会，并且给予它们公平和平等的待遇。如果允许有偿政治广告，应要求私人媒体机构在向所有政党和候选人收取广告费用时一视同仁，不得歧视。⁴⁴ 不得给予在职政府或候选人以照顾或给予其过多的媒体报道。

59. 国有或公共媒体广播公司负有确保所有候选人和各种政党的政治纲领都得到报道的额外责任。另外，公共媒体应在确保批评性分析和可以提出对立观点方面发挥重要作用。有几个国家的国内法院已经裁定，国营媒体有责任公布政府批评者在具有争议性质的问题上对政府声明的答复。⁴⁵ 例如，印度最高法院承认对在政府所有出版物中所发表政治声明的答复权。该法院认为，出版内部杂志的公共机构，由于其作为一个政府机构的身份，故对其读者负有公平的义务，并且要求向其读者介绍两种观点，无论其发行数量多么有限，以便使读者们能够得出自己的结论。⁴⁶ 由联柬权力机构印发的媒体准则也详细介绍了媒体应保持均衡和公正的义务。准则 8 规定：“媒体机构应给予观点被某个出版物或广播电台歪曲和诽谤的政党、团体或个人在同一媒体机构的‘答复权’”。

60. 要求公正的一切监管都只应该适用于得到许可的广播公司，并且不应该声称限制印刷或在线媒体的内容，这些媒体应可用于传播所有政治观点。自律是确保媒体能够履行其促进自由交流和传播各种政治思想重要义务的最适当方式。必须允许媒体出版任何及所有政治传播和竞选言论，包括含有批评现任政府或候选人内容的言论。⁴⁷ 从广义上讲，媒体不应该对未经批准传播非法言论负责，也不应被限制出版此种言论；考虑到及时传播信息的必要性，故这一原则在选举过程中特别重要。规定媒体的责任会促进私有媒体的自我审查和对政府控制的媒体进行事实上的政府审查。⁴⁸

B. 确保透明度

61. 从批评角度来讲，与选举过程有关的一切监管框架都必须拥有一个关键目标，那就是在政治生活和政治话语的所有方面都要实现透明。透明的政治进程愿意接受选民和媒体的仔细检查，并且使这一进程的所有参与者都能让政治候选人对公共广播公司和选举主管部门负责。这是确保各种见解和思想都能在选举过程中得到自由和充分表达、传播、辩论和宣传的最有效的方式。

⁴⁴ 全球选举、民主和安全委员会，“获取媒体服务和言论自由”，可访问 www.idea.int/publications/ies/upload/10.%20Media%20access%20and%20freedom%20of%20expression.pdf。

⁴⁵ 《过渡民主中的选举广播准则》(1994 年，1997 年重印)，可访问 www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf。

⁴⁶ *Manubhai Shah* 诉印度人寿保险公司案[1992] 3 SCC 637。

⁴⁷ 见全球自由表达运动，“言论自由和安道尔选举”(见脚注 35)。

⁴⁸ 《过渡民主中的选举广播准则》(见脚注 46)，第 58 页。

1. 政治资金筹措

62. 政治资金筹措的透明度是一切有效民主进程的一个关键性前提条件，并且是确保公平保护自由表达权的一种主要手段。政治资金可以个人竞选捐款或私营部门捐款形式来源于私人筹资，也可以来自政府捐助的公共资金。各国正在越来越多地重点关注监管政治资金，以确保透明度和试图实现各政党的公平竞争。⁴⁹ 限制私人筹资和禁止外国或外国企业、公共当局和匿名人士捐款已成为一种总体监管趋势。鉴于第三方筹资增加，情况尤其如此，在此情况下，个人或更经常情况下的团体或法人实体参与支持或反对表面上与他们无关的某一政党的竞选活动。⁵⁰ 鉴于第三方筹资可能是私营部门团体或民间社会组织帮助其所选候选人或政党的一种重要手段，它也可能使投票公众难以了解何种利益集团正在向特定政党和候选人施加影响。

63. 与此同时，有很多国家正在逐步增加政府对政党的资助，以期推动公平竞争和减少对私人资金的依赖性。在有些国家，这是以直接转移资金而不限制其用途的形式出现；而在其他一些国家，政府资金支持包括免费使用交通、媒体或政府财产等具体国家服务，或对政党所得到的捐款实行免税。⁵¹

64. 围绕筹集政治资金的透明度和问责是确保选举公平和完整性的关键。全球选举、民主和安全委员会认为对不受管制、未经披露或不透明的政治资金进行监管是确保选举完整性必须克服的五个主要挑战之一。⁵² 各国正在越来越多地对政党如何花费其资金设限，以期降低选举费用和最大限度减少捐款人可能对政治候选人施加不当影响。很多国家还要求披露政党和候选人的支出报告，以期推动公众审查和公民的知情投票。政治资金报告应该全面、及时、可被公众了解并且在披露不及时或不充分时应受到严厉处罚。

65. 在考虑选举和政治进程中保护和促进见解和言论自由时，政治资金是一个主要关切。限制竞选资金支出和为各政党和候选人创造公平的竞争环境是确保公民能够获得不同见解和政治选择的关键。与此同时，向某个政党提供资金支持本身可能是一种政治表达的行为。因此，每个国家都必须仔细权衡，既要反映地方政治价值观和法律框架，与此同时，还要符合国际人权规范。这至少要求各国确保对政治筹资进行独立监管和监督，并且要尽力确保禁止有组织犯罪集团利用竞选筹资活动作为获得政治影响力的一种手段。

⁴⁹ 见经济合作与发展组织，“政治资金中的透明度和完整性”可访问 www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political%20Finance.pdf。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 同上。

⁵² 见全球选举、民主和安全委员会“深化民主：完善全世界选举完整性的战略”，2012年(见脚注28)。

2. 媒体所有权和影响力

66. 选举过程中一个必不可少的透明领域涉及媒体的所有权以及对媒体施加的影响力。媒体广播电台日益集中在越来越少的公司手里是在政治传播方面的一个严重关切。考虑到媒体起到关键性的公共服务作用，这种垄断损害了见解的多样性，增加了信息遭受控制或审查的风险，并且为强力政治或社会团体贿赂、操纵或利用媒体创造了机会。另外，国家媒体部分或完全被外国拥有的情况也越来越多。虽然媒体广播电台的外国所有权本身并不损害媒体促进见解和言论自由的能力，但它会模糊影响力结构和可能引起投票公众的不信任。

67. 媒体所有权的透明能够使读者、观众和选民了解支持竞选活动、广告和社论内容的影响力结构，而这些内容往往会决定他们的政治选择。各国应通过监管政策或行业领导的自律进程，找到提高媒体所有权和影响力透明度的办法。公众有权知道影响媒体的企业实体和个人的身份以供在选举过程作为参考之用。不过，对私营媒体所有权透明度的要求不应该作为事实上发放媒体许可的一种手段。

68. 除促进媒体所有权多元化并使筹资和影响力结构透明之外，各国还应确保它们能够教育公众，使公众了解媒体如何筹资的重要性，并且鼓励对如何编写社论内容以及如何反映媒体所有者的信念或偏见进行批判性思考。

C. 推进问责制

69. 各国确保见解和言论自由在选举过程中得到自由享有和保护的唯一办法是确保建立起监测、记录、处理以及为侵犯自由表达权的行为提供补救的机制。

1. 对袭击记者、活跃分子以及政治候选人的补救

70. 法律必须禁止骚扰和暴力袭击或威胁记者、博主或媒体其他成员、活跃分子或政治候选人或政党之行为，并且应给予其刑事处罚。同样，正如人权理事会在其关于记者安全问题的第 21/12 号决议中所承认的，国家必须通过公正、迅速和有效调查这些行为并将责任人绳之以法以及确保受害者能够获得适当补救的方式确保问责。建立起问责机制是确保此类袭击不会面临有罪不罚现象的唯一办法，有罪不罚不仅损害所涉人员的自由表达权，而且还损害选举过程的完整性。各国还应确保法律框架保护选举期间的和平集会和结社权，并且应该消除举行抗议和示威游行的一切实际障碍。

2. 选举委员会

71. 在很多国家，选举委员会担负对确保不侵犯选举期间言论自由权给予基本保证的各种职责。这些职责包括选举监督、监管政治资金、提供直接利用公共广播媒体的机会和监督政治言论。不过，选举委员会往往严重缺少资源，缺乏履行其职责和保证选举过程中问责和透明所需监管任务和执行权。为了确保选举委员

会成为自由、公平和负责任民主进程的一部分，各国应该确保给予其充分的财政和人力资源及执行权，以期有效和高效履行其职责。

3. 民意测验

72. 通过为选民提供信息、让选民了解政治局势以及将选举过程融入当地社会背景之中，民意测验能够成为一种重要的问责来源。不过，一些人认为，在反映少量不具代表性的社会组成部分的意见基础上，民意测验也起到影响选区投票方式的作用。当民意测验由法人媒体实体进行时，也有人对它们可能会允许私营部门对选举过程的结果施加影响问题表达关切。

73. 对可能操纵民意测验以影响选举进程的关切导致一些国家限制在即将进行选举的短期内传播民意测验结果：一般来说是 24 至 36 小时。因为对即将举行选举之前民意测验机构所采用方法进行核实的能力有限，所以这种限制有时是合理的。为了确保透明和避免滥用民意测验，有些国家通过了关于公开披露民意测验活动所采用方法的要求。

74. 出口民调是在选民离开投票站时对其进行调查的一种方式，如果在计票时报道出口民调结果，也应认为存在风险。因此，很多国家不准在投票结束之前公布出口民调。

七. 结论和建议

75. 言论自由具有确保政治进程开放、自由和公平的中心作用，因而保证民主能够正常运行且切实有效。不全面保障见解和言论自由权，就不能充分实现参与公共生活的权利。如果候选人和政治团体无法自由宣传自己的主张，或者媒体无法安全、独立地运作，则自由选举就无从谈起。

76. 在选举过程中，国家必须确保政治候选人及其支持者、反对派团体、政治游说团体以及所有各种媒体业者，从新闻媒体到博主、评论员和分析员等等的言论自由权都得到保障。政治传播不得以妨碍见解自由交流的限制措施加以阻碍，无论此种限制是以明文禁止某些政治立场的形式出现，还是以管制媒体内容或公开游行示威等间接“压制”政治团体表达各种见解的形式出现。与此同时，缺乏管制竞选资金筹措和支出或确保问责和对侵犯权利进行补救的监管框架也会损害选民、政治团体和媒体在选举过程中行使言论自由权的能力。

77. 要求开放的政治辩论不应该被误解为要求不受监管的竞选活动。要确保公开对话和获取信息具备一个公正、公平的空间，必须对政治传播进行充分的监管。在民主社会，选举绝对不能被市场逻辑所支配，让那些获得资金支持的门路较大从而能过份利用宣传和媒体服务的政党团体控制公开辩论。

78. 世界各地的实例表明，对政治和选举传播进行监管既能加强也能损害对选举过程中自由表达权的享有。因此，国家必须仔细评估每一项规范的影响，确保公平地提供一种结构性环境，既不妨碍媒体的独立作用或政治表达的内容又

加强言论自由。为了确保将规范充分付诸实践，必须保证负责监督尊重选举过程中言论自由权的司法机构和选举主管机关完全独立并拥有充足资源，以便及时、有效地执行其任务。国家还应该采取措施防止发表煽动仇恨、敌意、歧视和暴力的言论。

79. 虽然国际人权框架未对政治和选举传播的国内监管制度做出具体规定，但它提供的指导原则非常明确，应该适用于制定和实施各种监管措施。特别报告员强调，除了推动建立适当的媒体工作环境之外，国家还应力保三大关键原则——多元化、透明和问责——的落实，以便确保选举过程中的言论自由得到增进和保护。

80. 最后，特别报告员提出了以下建议。

A. 促进多元化

81. 为了获得各政治派别的候选人和政党都乐意接受的不同和多元化的政治进程，国家应该：

(a) 消除对政治言论和表达的一切监管或限制，但属于国际人权法律中认为可以允许的言论自由限制的公认范围内的限制除外；

(b) 消除可能使媒体处于政治影响之下的或可能损害媒体作为公开监督者的重要作用的一切限制或监管；并采取符合相关人权标准的适当行动，增进媒体多样性，防止媒体出现不当的支配地位或过度集中；

(c) 制定措施确保所有政治候选人和政党都能在特定时间内公平、直接利用国有广播媒体服务，这种服务的利用尺度不是根据某个政党或候选人以前的利用情况就是通过投票方式来确定，并确保政治候选人和政党在利用这些服务时得到公平和公正的对待；

(d) 长期评估私人对政治传播的筹资在促进多元辩论方面的影响；并且考虑对竞选捐款规定上限，防止竞选经费的不平衡破坏公平竞争和过度限制某些政党或候选人参与竞选活动。

B. 确保透明

82. 促进见解和言论自由权的享有的义务要求国家保证政治和选举进程的所有方面全透明，尤其应该采取措施：

(a) 颁布有关条例，要求各政党、政治组织和候选人定期提交财务报告，完全披露以货币或实物形式收集到的所有资源、其来源以及所有支出情况，以促进公众监督和公民的知情投票。政治资金报告应该全面、及时、可被公众了解并且在披露不充分或不及时的情况下应受到严厉处罚；

(b) 制定措施确保在所有情况下付费政治广告都加以如实标明，不伪装成新闻或社论报道，并确保其资金支持的来源清楚可查；

(c) 确保政治资金监管措施的执行得到选举主管部门、司法机关及其他独立机构的监督、监管和执行；

(d) 采取措施防止涉嫌刑事犯罪活动的人员利用竞选资助作为获得政治影响的手段；

(e) 加强媒体所有权的透明度，使公众了解媒体所有者的身份以及媒体可能如何反映他们的信念或偏见；

(f) 确保在民意测验的方式方法方面充分透明；并且考虑禁止在投票之前 24 至 36 小时内传播民意测验的结果。

C. 确保问责

83. 问责机制是确保监管框架得到执行和滥用权力行为得到纠正的一种关键手段。有罪不罚是记者面临安全威胁的根本原因。在促进选举过程中自由表达方面，国家应该：

(a) 确保为选举主管部门或独立监管机构提供充分的财政和人力资源以及有效履行其职责的执行权力，使所有政治实体对包括所有形式滥用政治和经济权力在内的违规行为负责；

(b) 保证记者和媒体工作者的安全；必须采取立法和政策措施，阻止袭击记者行为，消除与暴力和恐吓事件有关的有罪不罚现象；

(c) 呼吁记者和媒体通过加强自律，力争达到专业精神和职业道德的最高标准。