联 合 国 A

大 会

Distr.
GENERAL

A/HRC/2/6
20 September 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第二届会议
议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的第 60/251 号决议的执行情况

鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍：人权事务高级专员的报告

GE. 06-13999 (C) 281106 011206

概　要

人权理事会在 2006 年 6 月 30 日第 1/107 号决定中“对诽谤宗教、鼓吹宗教仇恨及其最新的表现形式的趋势日增深表关切”，请“宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员以及联合国人权事务高级专员就这一现象、特别是其对“《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款的影响问题向下届会议提出报告”。本报告总结人权事务高级专员办事处就此主题进行研究的结果，将重点放在国际人权层面，审查在制约诽谤宗教和鼓吹种族和宗教仇恨方面的法律现状和行动的范围及局限。

报告得出初步结论，认为需要更加努力，或许可在国际人权机制内更具体地界定这一领域的法律规范，以能够促进容忍的方式协助在国家一级更加协调而有效地予以实施，同时加强言论自由和其它基本自由的保障。

目 录

	段 次	页 次
导 言		4
一、诽谤宗教和鼓吹种族及宗教仇恨	8 - 11	5
二、法律框架	12 - 33	6
A. 法律在国际文书中的现状	13 - 22	6
B. 条约机构和其它机制的法律体系	23 - 27	8
C. 区域法律体系	28 - 33	10
三、法律的解释和执行	34 - 67	11
A. “鼓吹”概念	36 - 41	12
B. 种族和宗教范畴	42 - 46	13
C. 言论自由	47 - 59	14
D. 制裁范围和补救办法	60 - 67	16
四、具体执行问题	68 - 70	18
五、提倡容忍和理解的责任	71 - 78	18
六、结论和建议	79 - 84	20

导　言

1. 本报告是根据人权理事会 2006 年 6 月 30 日第 1/107 号决定提交的，该项决定“对诽谤宗教、鼓吹宗教仇恨及其最新的表现形式的趋势日增深表关切”，请“宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员以及联合国人权事务高级专员就这一现象、特别是其对《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款的影响问题向下届会议提出报告”。

2. 本报告介绍人权事务高级专员办事处经过十分初步的研究后提出的初步结果、结论和建议。在人权理事会今年 6 月作出决定之后至本届会议的短暂时间里，人权高专办只对国际法的现状和这里介绍的区域和国家法律体系与实践进行了初步审查。正如下面所建议的，需要开展大量额外工作，更加详细地充实目前有关这一复杂问题的法律和实践的完整范围，探索可以采用何种政策来应对在全球提倡容忍与理解的全球性挑战。

3. 尽管国际人权法以及区域和国家法律体系与实践允许各国对可能助长种族和宗教仇恨和暴力的言论和其它表现形式加以抑制，但对法律要素并没有共识，而且实践也存在着巨大差异。从纳粹暴行到卢旺达的灭绝种族行为以及最近所发生的事件，这些全球经历显示了一般而言的言论和媒体可以怎样被用来助长仇恨、冲突乃至暴力。正是由于这个原因，许多国际人权文书和机制都把重点放在这个问题上。

4. 要制约鼓吹仇恨和暴力的言论，通常就要限制和制约言论自由和其它构成国际人权框架核心的人权和自由。因此，困难在于如何在不危害言论自由、自由交流意见和想法以及构成人权基础的其它自由的情况下应对仇恨言论的邪恶作用。为此，国际法和大多数区域和国家法律体系通常都把限制或压制言论的行动视为须依据明确标准在严格定义的情况里采取的例外措施。

5. 对这项例外的精确界限和范围尚未完全形成共识。在主要问题中，存在大量不确定的因素：(a) “鼓吹”概念本身以及如何评估其在实际情况中的应用情况；(b) 可以禁止“鼓吹”行为的确切情景；及(c) 可容许制裁的范围以及可以采用的补救办法。人们还特别关切可在能禁止仇恨言论的情况下会对言论自由产生的影响，尽管言论自由无疑不是绝对的，但国际法以及大多数区域和国家法律体系都要求仔

细平衡对言论或其它表达形式的限制。法律目标及其结构明确对实现这种平衡至关重要。

6. 需要进一步调查在多大程度上可以把《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款用作采取行动打击仇恨言论和不容忍现象的依据。还需要就平衡各种相互牵制的要求开展政策性对话，需要加以指导，以便在确保国际人权体系完整的同时同意作出一致回应，引导各国履行义务，制止鼓吹仇恨和暴力行为。

7. 报告首先简述种族和宗教不容忍现象的现状，指出需要进行更加全面的研究，揭示问题的程度，以此作为有效的国际法律和政策回应的依据。报告的第二部分审查针对鼓吹种族和宗教仇恨的言行的法律与实践的现状，并且评述有关监测机制对此如何加以解释和应用。报告的第三部分就详细地探讨由于分析司法判例而在法律执行方面提出的主要法律问题和政策问题。报告在第四部分提出法律解释和执行方面的若干问题。报告随后讨论对种族和宗教仇恨现象以及不容忍现象可采取的其它对策，强调如何提倡容忍。报告最后部分从对法律的审查中得出若干初步结论，并提出供人权理事会考虑的措施。

一、诽谤宗教和鼓吹种族及宗教仇恨

8. 由于可用于编制本报告的时间很短，人权高专办的工作没有达到应有的广度，不可能全面记述诽谤宗教和鼓吹种族和宗教仇恨事件可能增加的程度以及这些事件表现形态。

9. 然而，过去几年中一些广为报道的事件突出表明需要注重鼓励容忍和理解的措施，在世界各地加强努力，增进和保护所有人的各项人权。这些事件包括对清真寺、教堂和犹太会堂等礼拜场所的破坏事件、报导的因其宗教信仰而对个人的攻击案件，以及基于种族和宗教的限制和其它惩罚性措施。在特别高度敏感的时刻，这些问题都造成社会紧张状况和冲突。

10. 作为回应，许多国家的政府采取措施，加强对受到这些事件侵害的人的法律保护。一些国家还订立新的立法，制裁这些行为，另一些国家则加强现行法律，采取了新的惩罚措施。在国际一级，对其中一些发展事态也引起关注──包括人权委员会和现在人权理事会的特别报告员提出的关切事项。当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象特别报告员、宗教和信仰自由问题特别报告

员和增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员都对不容忍和不尊重其它宗教问题表示关注。

11. 作为审查这方面法律现状举措的一部分，必须全面审查各种趋势和形态，以确定诽谤宗教和鼓吹种族和宗教仇恨事件是否的确增加、这种现象在什么地方表现和如何表现、可能出于什么具体原因以及对个人或社会可能造成伤害的程度。本项工作所产生的信息将有助于审查和评价现行法律的效能以及提出今后政策对话的重点。

二、法律框架

12. 本报告这部分审查针对鼓吹种族和宗教仇恨行为的法律的现状，首先是评述国际人权文书的有关条款以及相关机制的解释。

A. 国际文书中的法律现状

13. 许多国际和区域人权文书和机构都处理与鼓吹和提倡种族和宗教仇恨和不容忍有关的各方面问题，这些包括《世界人权宣言》(人权宣言)、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

14. 禁止仇恨言论的根本理由部分在于增进人人实质上平等的目标，包括免遭歧视的自由。

15. 在这一点上，尽管《世界人权宣言》没有明确涉及鼓吹和提倡问题，但其中若干条款还是被解释为容许国家采取行动，禁止仇恨言论或被认为是煽动或鼓吹仇恨的言论。例如，从《世界人权宣言》第一条就推导出禁止仇恨言论的法律根据，因为其中规定“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”，第二条规定人人有资格享受宣言所载的一切权利和自由，“不分种族、肤色、(或)性别”，而第七条则更是明确地规定有权受到保护，以免受歧视行为以及煽动这种歧视的任何行为的危害。

16. 另一方面，《世界人权宣言》第二十九条则提到人人对社会负有义务，确认对权利的某些限制也许是必要的，而且对于保证“对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重”而言是合理的。

17. 1948 年的《防止及惩治灭绝种族罪公约》[1] 更进一步，在第三条(c)款中明确规定“公然煽动灭绝种族”为应予惩罚的行为。

18. 《消除一切形式种族歧视国际公约》[2] 是直接针对仇恨言论问题的第一份和最具深远影响的国际条约。《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条规定：

> 缔约国……承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施，又为此目的，在充分顾及世界人权宣言所载原则及本公约第五条明文规定的权利的条件下，除其它事项外：
>
> (子) 应宣告凡传播以种族优越为根据的思想，煽动种族歧视，对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动此种行为，以及对种族主义者的活动给予任何协助者，包括筹供经费在内，概为犯罪行为，依法惩处。

19. 另一方面，《公民权利和政治权利国际公约》[3] 则采用比较限定的语言。该项公约第二十条第 2 款规定：“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”。

20. 《前南斯拉夫问题国际刑事法庭规约》(《前南国际刑事法庭规约》)[4] 和《卢旺达国际刑事法庭规约》(《卢旺达问题国际法庭规约》)[5] 转引了《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条和第三条的内容。[6] 《国际刑事法院罗马规约》(《罗马规约》)[7] 转引《防止及惩治灭绝种族罪公约》第三条(c)款，规定对“直接公然煽动其他人犯下灭绝种族罪行”[8] 的人应予惩治。

21. 要限制仇恨言论，是因为其内在的伤害力及其煽动仇恨乃至暴力的外在影响。例如，从《防止及惩治灭绝种族罪公约》的准备材料就可以明显看出，灭绝种族罪行“在所有情况下都可追溯到煽动种族、民族或宗教仇恨”[9] ，这就是将煽动种族灭绝的行为列为应予惩治的灭绝种族罪行的理由之一。同样，在 2005 年，消除种族歧视委员会通过了《关于防止灭绝种族行为的宣言》[10] 和有关对防止灭绝种族行为的宣言采取后续行动的《决定》：系统和大规模种族歧视模式的指标 [11]，二者将仇恨言论和煽动灭绝种族联系起来，并确定下列行为是灭绝种族行为的标示：

系统和广泛使用及接受提倡仇恨和/或煽动针对少数群体暴力行为的言论或宣传，特别是在媒体和由政治领导人/知名人士声明表示支持肯定种族或族裔群体优越、对少数民族的非人化和妖魔化宣传，或容忍针对少数民族的暴力行为或为暴力行为辩护。

22. 尽管上面讨论的国际文书一致接受限制的概念，但在范围及其对法律主要组成部分的解释方面各异。正如前面所讨论的，《消除一切形式种族歧视国际公约》最具有深远影响，似乎对煽动和提倡问题可以作出广泛的回应，对这两个问题的定义也相当灵活。其它文书则采取《公民权利和政治权利国际公约》更为谨慎和狭义的办法。此外，对《公民权利和政治权利国际公约》的解释显示，特别是在第二十条第 2 款等若干条款与分别由第十八和十九条所保障的享受宗教和信仰自由的权利以及享受言论自由的权利之间存在“紧张关系”。

B. 条约机构和其它机制的法律体系

23. 包括人权事务委员会、消除种族歧视委员会、宗教或信仰自由问题特别报告员、当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题特别报告员和少数民族问题独立专家在内的有关国际人权机制，都处理有关指控鼓吹或提倡种族和宗教仇恨等方面的问题。本报告这一节重点介绍一些主要意见和结论。

1. 人权事务委员会

24. 在审查最近的一些报告中，人权事务委员会谈到煽动种族和宗教仇恨问题，并在最近一些结论性意见中指出这是主要关切事项。最近值得注意的范例包括：

(a) 关于意大利的报告，[12] 人权事务委员会对有关“报导仇恨言论事件，包括某些政治人物针对外国人、阿拉伯人和穆斯林以及罗姆人的言论”表示关切。委员会因此促请意大利“经常和公开回顾，根据法律，仇恨言论应予禁止，并应立即采取行动将对此负有责任的人绳之以法”。委员会建议缔约国向其提供有关这一问题的申诉、起诉和司法裁决的统计数据，以对这种状况进行监测；

(b) 关于瑞士，[13] 人权事务委员会对日益增多的“种族不容忍事件”表示关切。委员会呼吁瑞士“确保严格执行打击种族煽动和歧视的法律”。

委员会还建议缔约国加强其联邦反对种族主义委员会的授权，使其能够采取法律行动；

(c) 关于有关德国的报告，[14] 人权事务委员会论述了反恐政策与人权的关系，表示关注反恐措施对外国人产生的影响，“因为存在对他们怀疑的气氛”。委员会因此建议德国当局“通过媒体开展教育运动，保护外国人，特别是阿拉伯人和穆斯林，使他们不会因成见而被疑为恐怖分子、极端分子和狂热分子”；

(d) 关于埃及的报告，[15] 委员会对埃及媒体刊载“一些反对犹太人的非常暴力的文章”表示关切，认为这构成“提倡种族和宗教仇恨和煽动歧视、敌对和暴力”。委员会促请缔约国“采取各种行动惩处这类行为”。

25. 人权事务委员会的判例还论述了几项根据《公民权利和政治权利国际公约》第一项《任择议定书》提交的个人申诉中提出的煽动问题，包括 Faurisson 诉法国(1996 年 11 月 8 日第 550/1993 号来文)。这一案件涉及根据法国 1990《Gayssot 法案》提起的诉讼，该项法案将质疑 1946 年纽伦堡国际军事法庭判定纳粹领导人对人类犯下某些罪行定为犯罪行为，以及 Ross 诉加拿大(2000 年 10 月 18 日第 736/1997 号来文)，该项来文指控剥夺《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定的表达宗教观点的权利。在这两个案件中，人权事务委员会都核准对行使自由言论加以限制，理由是这类限制符合《公民权利和政治权利国际公约》的规定。

2. 消除种族歧视委员会

26. 消除种族歧视委员会也处理煽动种族和宗教仇恨问题。尽管煽动宗教仇恨也许乍看起来似乎不属于委员会的任务授权，但消除种族歧视委员会申明“族裔和宗教歧视交汇”的案件与委员会相关。[16] 下列例子显示委员会如何处理煽动种族和宗教仇恨问题。

(a) 关于伊朗伊斯兰共和国 [17] ，消除种族歧视委员会对执行、将煽动种族歧视定为犯罪行为的国内法律执行中的不确定情况表示关切。因此，委员会表示希望收到“关于有效实施消除一切煽动种族歧视或种族歧视行为的立法的资料”；

(b) 关于尼日利亚[18]，消除种族歧视委员会关切地注意到，该国一些族裔和宗教群体之间存在大量敌对情绪，委员会表示还十分关切“缔约国立法中没有明确的刑法条款禁止提倡种族仇恨的组织和宣传活动”[19]。委员会建议缔约国“通过鼓励真正的对话来改善不同族裔和宗教社区之间的关系，促进宽容态度，克服偏见和消极的成见”；

(c) 关于危地马拉[20]，消除种族歧视委员会对该国没有针对种族歧视和煽动行为的立法深感遗憾，呼吁缔约国“通过具体立法将传播基于种族优越或仇恨的思想、煽动种族歧视和针对土著人民和非洲后裔的暴力行为列为应予惩处的行为”；

(d) 关于瑞典[21]，消除种族歧视委员会欢迎对《言论自由基本法》进行修正，旨在“为针对种族煽动行为提起诉讼”提供便利；

(e) 消除种族歧视委员会满意地注意到“在澳大利亚的大部分州和地区，严重的种族仇恨或煽动种族仇恨行为属于犯罪行为”[22]，并且注意到斯洛伐克通过的“2002-2003 年和 2004-2005 年防止一切形式的歧视、种族主义、仇外心理、反犹太主义和其他不容忍现象行动计划”[23]。

27. 包括 1946 年纽伦堡军事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达国际刑事法庭在内的国际法庭也作出与这个问题有关的主要方面的判决。

C. 区域法律体系

28. 《欧洲人权公约》[24]、《美洲人权公约》[25]和《非洲人权和人民权利宪章》[26]都被解释为允许国家采取行动，禁止基于宗教和种族的仇恨言论和煽动仇恨的行为。所有这三项公约都包括关于平等和不歧视的条款，并保障言论自由的权利。但在应对这些问题的方式以及在禁止仇恨言论和享有言论自由的权利之间取得平衡的问题上，这些公约却很不相同。

29. 《欧洲保护人权与基本自由公约》(ECHR)[27]没有关于禁止煽动种族和宗教仇恨的具体条款规定，但第九条(思想、良心和宗教自由)、第十条(言论自由)和第十一条(集会和结社自由)中的一般限制条款却允许为了维护社会和公共秩序、保护健康和道德以及他人的权利而对这些权利加以限制。

30. 欧洲人权法院将这些限制条款理解为允许禁止煽动仇恨和/或宗教仇恨。例如，《欧洲保护人权与基本自由公约》第十七条就规定，不得将《公约》条款理解为规定有权参与旨在破坏所宣布的权利的活动，或规定有权超出《公约》的规定对这些权利加以更多的限制。欧洲人权法院依赖这一点，说明制订针对仇恨言论的法律是合理的，但不一定要求制订这类法律。[28]

31. 同样，《非洲人权和人民权利宪章》[29] 也没有明确提到种族和宗教仇恨问题。然而，《非洲人权和人民权利宪章》的若干条款却规定可以限制人民接受和传播信息的权利，并且确认责任和权利，其中包括规定在行使权利时应适当注意他人的权利(第二十七条)、尊重他人，维护旨在提倡尊重和容忍的关系(第二十八条)，这些可以用来证明针对仇恨言论的法律的合理性。

32. 只有《美洲人权公约》[30] 第十三条第(5)款明确规定禁止仇恨言论，该条规定："任何战争宣传和鼓吹国家、种族或宗教仇恨，凡构成针对个人或群体的非法暴力或其他类似不法行为的，不论是基于何种理由，包括基于种族、肤色、宗教、语言或血统的理由，均应视为受法律惩处的犯罪行为"。

33. 同国际文书一样，区域文书也没有对许多问题加以解释，没有提供细节，说明具体释义以及如何调解各项条款之间明显的相互抵触之处。

三、法律的解释和执行

34. 尽管国际人权文书和区域文书以及国家法律体系都明确规定可以禁止和制裁煽动种族和宗教仇恨，但解释和执行法律的情况却始终极为不平衡，存在着问题。许多主要概念没有得到统一定义，在一些关键问题上很不明确，诸如法律的目标、据以启动对基本自由的限制的公共伤害程度、可对言论自由和其他自由施加适当限制，以及对冒犯性言论可以采用制裁和补救办法的性质和范围。

35. 明确的准则和一致性对确保切实执法和提倡容忍十分重要，而这应成为法律目标。另一方面，在对法律基本要素没有共识和共同理解的情况下，一般人权遭受损害的危险就增长。这是人权理事会可以作出重要贡献的一个领域，引导各国在不损害其他人权的情况下以提倡容忍的方式执行法律。

A. “鼓吹”概念

36. 尽管似乎广泛认为可以在法律上禁止某些类别的有害言论或引起有害后果的言论，但对“鼓吹”的概念和其他主要概念却没有作出很好的定义。国际和区域文书通常并不作出定义，有关监测机构为执行目的阐明恰当的定义时遭遇困难。例如，人权事务委员会就一直避免对仇恨言论或煽动问题作出定义，而把重点放在言论对他人权利的潜在危害以及是否有必要预防这类危害上(例如见 Ross 诉加拿大[31] 和 Faurisson 诉法国[32] ，这两个案例都把重点放在挑动反犹情绪言论的影响上)。

37. 对仇恨言论作出定义的尝试未能形成多少共识。例如，欧洲委员会关于仇恨言论问题的建议就对“仇恨言论”提出了广泛的定义，包括：“传播、煽动、提倡种族仇恨、仇外心理、反犹太主义或其他基于包括激进民族主义和本族中心主义所表现的不容忍、对少数群体、移徙者和移民歧视和敌视在内的不容忍仇恨形式或为此辩护的所有言论形式”。[33] 这个定义很广，也许不仅未能解决问题，反而提出更多的问题。同样，卢旺达国际刑事法庭在 Nahimana 一案中对仇恨言论的定义“与诽谤相结合的种族成见”也不令人满意，因为成见和诽谤这两个要素并不是本身就具有界定作用。

38. “鼓吹”概念通常用于指至少三个不同的概念：(a) 煽动发生的非法行为(例如灭绝种族行为、暴力行为、歧视)；(b) 煽动没有发生但在受众心里造成从事非法行为的必要意愿的非法行为；及(c) 造成某种心理状态——种族仇恨、种族主义——与任何特定非法行为没有联系。灭绝种族案件显示，从实际角度来看，前两种也许是最没有疑问的。

39. 国际和区域人权文书中的“鼓吹”概念与此略有不同。例如，《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款和《美洲人权公约》第十三条第 5 款就禁止宣扬仇恨。因此，为了根据任何一项条款判定某人有罪，就有必要证实宣扬的意图是煽动仇恨。另一方面，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款禁止凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定，传播思想本身即为引起制裁的原因，不需要其他理由或要求证实其意图或影响。[34] 这也许似乎是很细微的差别，但在确定法律范围时却意义重大。

40. 此外，各项文书还采用不同的词汇来描述罪状的性质，但大体上反映出类似的概念。《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款禁止“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”。另一方面，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款对“传播以种族优越或仇恨为根据的思想”作出同样的规定。尽管仇恨和敌视同歧视或暴力行为不同，但似乎指的是非常类似的概念，每一个概念都不能作出精确的定义。人权事务委员会和消除种族歧视委员会将各自的条款理解为包括被动心态而非特定行为。换言之，要禁止的结果是对目标群体形成敌意的事实，而对这种心态是否采取行动并不重要。

41. 从案例中难以得出关于仇恨言论规则的确定结论。从国际法的角度来看，什么构成煽动灭绝种族行为或其他关于仇恨言论条款所确认的被禁止的结果需要考虑到许多问题，包括意图、原因或言论和被禁止的结果之间的联系、背景、语气和真相。另一方面，卢旺达问题国际刑事法庭最近的案例表明，由于这些定义问题，造成概念和政策方面的困难。

B. 种族和宗教的关联

42. 讨论种族和宗教问题的敏感性使法律辩论复杂化。例如，由于人们更加关注种族主义问题，这有时被用来解释为什么《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款范围更广，该项条款禁止凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，而不考虑任何影响问题。对比之下，《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款则包含在其他情景下的煽动行为，对言论自由允许加以限制，但这些限制只可为保护有关公共利益所必需。

43. Jersild 案件就显示出一点，在该案中，欧洲人权法院认为，播放包括种族主义极端分子仇恨言论的电视节目是应受保护的言论，因为制作人的意图是要引起公众就此问题进行辩论。该项裁决似乎显示，记者的行为并不属于《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款的范围，主要因为这些行为不构成提倡仇恨行为。欧洲人权法院还指出，有关情况表明所涉言论不可能煽动暴力、歧视或敌视。

44. 尽管欧洲法院认为其裁决与《消除一切形式种族歧视国际公约》相符，可以想象，对 Jersild 先生的定罪也会符合该项文书，因为其中第四条(子)款禁止凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想。消除种族歧视委员会向大会的报告指出，一些成员欢迎这项裁决，认为它是迄今各国保护不受种族歧视的权利优先于言论自由权利的最明确声明。另一些成员则认为，在这类案件中，考虑事实需联系这两项权利。[35]

45. 关于宗教问题，人们一般认为，对言论自由的保障意味着即便是对宗教非常强烈的批评意见也在保护之列。[36] 然而，言论自由不得保护其目的仅只是提倡仇恨特定宗教信徒的言论。在 Giniewski 一案中，欧洲人权法院似乎支持这种办法，认为受到抨击的言论并非对宗教没有根据的攻击，而是思想冲突 (“débat d'idées”) 的组成部分。[37]

46. 宗教诽谤法通常是要确保尊重宗教信徒所深信的观点，这种法律提出另外一套问题。欧洲人权法院据此维护对言论自由的限制，[38] 但有限的重点放在“毫无根据的冒犯其他人的言论，从而侵犯他们的权利，不属于能够推动人类事务进展的任何公共辩论形式[39]。”

C. 言论自由

47. 言论自由的权利并非绝对，国际法和大多数国家宪法都确认可对这一权利进行有限的限制，以保障首要的公共和/或私人利益。国际法规定了明确的检验标准，可以评估这类限制是否合法性。具体来说，《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款就规定：

> 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) 保障国家安全和公共秩序，或公共卫生或道德。

48. 在各项国际文书起草的历史中及其文本内以及担负应用这些文书的各机构司法判例中，都对言论自由煽动问题的规则的影响表示关注，这些在根据国际法对限制煽动灭绝种族行为和仇恨言论作出定义方面发挥着关键作用。

49. 关于煽动问题的国际法涉及平衡两种抵触的诉求和人权的必要事项：平等和言论自由。平等是一项基本人权，在哲学上是所有人权和保护人类尊严的基础。言论自由同样是基础的，主要因为它在保护其他权利和基本社会价值中的根本性作用。平等和言论自由是民主和参与的主要根基。国际法院和国家法院都经常强调言论在公共参与和论述中的特别重要性，因此需要较高的保护标准。[40]

50. 在各种文书里以及学者中，言论自由和禁止煽动问题之间的相互关系是以某种不同的方式来对待的。《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》都以非常相似的词语来保障言论自由。[41]

51. 人权事务委员会具体指出，第二十条第 2 款与第十九条相一致。[42] 尽管《消除一切形式种族歧视国际公约》没有规定保障言论自由的权利，但却规定根据第四条采取的措施应该适当考虑到《世界人权宣言》所载各项原则，包括平等、不歧视和言论自由。《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条还规定，在享有包括言论自由在内的各种权利中人人有在法律上一律平等的权利。

52. 所有三项区域人权文书也规定保护言论自由。《欧洲人权公约》内的保障与《公民权利和政治权利国际公约》中的保障非常相似，只是所列可通过限制言论而争取实现的目标略多一些。在《美洲人权公约》内，虽然对言论自由另外载有若干明确的保护，例如禁止过去的检查和使用间接办法限制言论[43]，其中所载的保障在结构上却非常相似。《非洲人权和人民权利宪章》中的保障表面上看比较薄弱，仅只允许“在法律内”加以限制，但非洲人权和人民权利委员会随后对此的解释大大缩小了这项条款的可能范围。[44]

53. 国际法院明确表明，言论自由限制的检验标准是非常严的，对各国提出很高的理由标准。[45] 首先，限制必须是由法律规定的，这就是说，限制不仅要在法律中找到依据，而且法律必须是可以利用的，“极为精确地制订出来，使公民得以约束自己的行为”。[46] 检验标准的第一部分——须由法律予以规定——将以适用于任何限制言论自由的法律相同的方式适用于煽动灭绝种族行为和仇恨言论的法律。

54. 然而，国际法庭认为，即便是有些模糊不清的基本规则也仍可由司法解释来澄清。[47] 在 Ross 一案中，人权事务委员会就承认“条款的模糊标准”，但认为这些条款仍然是法律规定的，指出加拿大最高法院审议了该案的所有方面，认为加拿大法律中最初的裁决存在充分依据。

55. 此外，干涉必须遵循《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第 3 款所列一个或更多的目的。这项目的清单是唯一的，为其他目的而对言论自由的限制显然是不合法的。第三，限制必须为保护这些目的所必需。“必需”意指限制具有“迫切的社会需要”，国家说明限制的原因是“相关和充分的”，限制是恰当的，即利大于弊。[48] 正是根据这部分检验标准对包括有关仇恨言论在内的大部分言论自由案件作出裁决。

56. 正如起草《公民权利和政治权利国际公约》期间突出强调的，第十九条第3款保障言论自由，但在特定条件下允许限制这一自由，而第二十条第2款则规定了限制言论的义务。[49] 这两项条款被分开，因为它们涉及不同的目的，但人们又决定，为了强调这两者之间的密切关系，应该可以相提并论。[50]

57. 在 Ross 一案中，人权事务委员会认为，旨在保护不受种族主义危害而对作者的言论自由加以限制，必须引述《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第3款中列举的检验标准来说明理由。[51] 这反映出一项自然的结论，即任何旨在执行《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第2款规定的法律都不得超越第十九条第3款中所规定的对言论自由进行限制的限度。相反，对第十九条第3款的解释方式必须尊重第二十条第2款的规定。

58. 解决第十九条第3款和第二十条第2款可能不相容的主要困难与限制言论自由的检验标准的必要部分有关。在很大程度上，这是先前谈论的什么构成“鼓吹”的问题。

59. 同样重要的是，持有主张的权利不受限制，第十九条第3款仅适用于第十九条第2款，而不适用于保护持有主张的权利的第十九条第1款。这意味着人人有权持有自己希望持有的主张，甚至是种族主义和灭绝种族的主张，国际法只可对明确表达出来的主张加以限制。

D. 制裁范围和补救办法

60. 国家在什么时候以及在何种程度上可以采取行动禁止“鼓吹”行为并不明确，选择办法从取缔有关媒体到刑事制裁不等。《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第2款规定，“鼓吹”行为所包含的应是“法律加以禁止”的言论，而《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款和《美洲人权公约》第十三条第5款则规定，所包含的应是“犯罪行为，应依法惩处”的言论。

61. 在实践中，大多数国家都订有某种形式的将仇恨言论定为犯罪行为的条款，尽管其中许多条款并没有扩展到包含《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款所列各种言论形式。《消除一切形式种族歧视国际公约》的语言比较严格，因此消除种族歧视委员会大部分成员支持主要为刑法的办法[52]，但可以认为有些情况下民事或行政制度也能规定惩罚办法。例如，欧洲反对种族主义和不容忍委员会

就对打击种族主义的立法采取了一项政策性建议，十分明确地说明他们认为不同法律分支应在这一领域涵括的内容。尽管他们认为民法和行政法具有重要作用，但也建议对某些形式的仇恨言论应予以刑事制裁。[53]

62. 人权事务委员会第 11 号一般性意见[54] 提到要有一项法律，明确规定这些活动“违反公共政策”，并规定在出现违反情况时应采取“适当的制裁措施”。“制裁”的概念使人联想到刑法或行政法，但民法补救办法也可以理解为满足这项标准。

63. 国际法庭寻求对于限制言论的行为有限运用刑事制裁，因为刑事制裁被视为侵扰性很大。[55] 在许多国家，可以对歧视行为提出索赔民事诉讼，例如在工作场所，包括经由言论传播造成的歧视。例如，欧洲委员会关于仇恨言论的建议书就呼吁更加关注因仇恨言论而导致赔偿的民法补救办法。[56] 同一建议书还提到规定答复仇恨言论和/或收回仇恨言论的权利的可能性。

64. 可以采用各种行政措施来处理种族主义言论问题。例如，许多国家建立了解决歧视问题的行政制度。事实上，上文讨论的一些案例所依据的就是行政反歧视机构在国家一级采取措施的情况。[57] 有了这样的制度，就可以针对构成歧视的言论以及当然也针对其他歧视形式采取行政措施。

65. 可通过包括媒体机构、媒体途径或记者协会的自我管理措施在内的非法律措施来对法律措施加以补充，防止传播仇恨言论。在许多国家，特别是报纸和记者等媒体部门组成自我管理机构，增进专业标准，在某些情况下，为公众提供对低于起码标准的新闻报道提出投诉的机制。在许多情况下，这些标准包括与涉及种族的问题有关的报道方面的规则。

66. 例如，国际新闻工作者联合会就通过《记者行为守则宣言》。[58] 原则 7 规定：

> 记者应意识到媒体助长歧视的危险，应竭尽全力避免协助基于种族、性别、性取向、语言、宗教、政治或其他主张和人种或社会地位等属性的这类歧视。

67. 具体针对媒体和一般面向公众的提高认识活动是解决种族主义言论问题的另外一项重要社会办法。消除种族歧视委员会在第 29 号一般性建议中重点论述了基于血统的歧视问题，呼吁缔约国“采取措施，提高媒体专业人员对基于血统的歧视问题的性质和事件的认识”。[59]

四、实际执行和实施问题

68. 如上指出，煽动可以是暴力或歧视等某种特定的非法行为，但也可以只是一种心态。“仇恨”的概念极为模糊，国际文书或国际法庭的裁决都未对此作出定义。因此，在限制言论自由的检验标准中，从法律规定的要素出发的角度是有问题的。

69. 与煽动一种行为不同，几乎不可能证实仇恨本身可能或不可能是由于传播某些言论的结果。可以采用通常的取证技术来评估发生特定非法行为的危险，但在评估发生某种纯心理结果的可能性时，这些取证技术却作用不大。国际法庭往往避开这一问题，或许只是在初步了解背景之后认定有关言论可能造成这一结果，或者是重点判断意图等其他因素。

70. 在这种情况下，国际法就如何执行这方面的法律这一关键问题没有作出什么规定。这是一个重要领域，因为它关系到如何平衡兼顾保护各群体平等权利的需要与言论和结社自由的保障等。

五、提倡容忍和理解的义务

71. 禁止仇恨言论和鼓吹仇恨的主要依据之一是保障少数群体和受影响人民的权利。然而，至少在某些情况下，针对仇恨言论的诉讼在抑制基本关切事项——各族或宗教仇恨——方面的效力或许存在疑问。甚至可以想象，禁止言论可能会在事实上为放大仇恨言论提供讲台，使因宣传仇恨言论而被定罪的人被种族主义同伙视为烈士而非罪犯。在这一点上，起诉反而可以为那些信奉种族主义观点的人提供比他们可以得到的更为有效的讲坛。

72. 另一方面，相反的论点认为，不应仅从效力的角度看待禁止煽动问题，因为这类行动具有表明公众反对的内在价值。在这种意义上，这类行动起到宣明支持受害者的作用。换言之，民主社会必须谴责对平等固有不利的言论，来维护自己对这一价值的承诺，而不能处于被动状态。[60]

73. 与效力问题有关的还有滥用有关煽动问题的法律来压制不受欢迎的言论或压制不同政见者的可能性。[61] 这在言论自由受到压制和真相力量薄弱的情况下尤其

成问题。在这种环境中，针对仇恨言论的法律不仅毫无效力，甚至可能适得其反。[62] 可以说，即使在不那么分明的情况下，这类法律都可被用来压制少数观点。

74. 使少数群体能够表达意见也是打击种族主义的一个重要途径。种族主义的出发点往往是把少数群体描绘成单层面的非己族类，认为他们具有诸如愚笨、无知、贪欲等等集体性缺点。这种歪曲是因为对这些少数群体无知，确保少数群体在媒体、特别是广播媒体的声音是防止这类无知的主要途径。

75. 就确保少数群体能够利用媒体而言，可以通过一些途径促进媒体的多样化，包括广播许可证手续和向少数群体印刷媒体提供补贴。例如在南非，《南非独立通讯权利法案》(ICASA 法案)就规定，该《法案》的三个目标之一是“以公共利益管理广播事业，确保公正和观点的多样性，广泛代表南非社会”。[63]

76. 民间社会，特别是媒体在打击种族主义方面发挥着重要作用。尽管不应通过法律来强制发挥这类作用，但却代表着这些行动者的重要社会责任。正如有关言论自由问题的三个特别任务——联合国见解和言论自由权问题特别报告员、欧洲安全与合作组织媒体自由问题特别代表和美洲国家组织言论自由问题特别报告员——就声明：

> 各类媒体以及媒体专业人士尤其是公营广播台站负有道德和社会义务促进人们对付种族主义、种族歧视、仇外心理和不容忍行为。[64]

77. 常常具体要求公共服务广播台站能使少数群体表达意见，这是一项适当的义务，因为作为公共机构，它们应该代表整个人口。例如对加拿大广播公司的要求之一就是：“反映出加拿大多种文化和多种族的性质”。[65]

78. 最后，人权委员会关于消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视的第 2005/40 号决议就呼吁：

- 采取一切必要步骤和适当行动反对由于宗教或信仰方面的不容忍而激发的仇恨、不容忍和暴力行为、恐吓和威胁；
- 促进和鼓励对宗教或信仰自由的理解、容忍和尊重；及
- 作出一切适当努力，鼓励从事教育工作的人培养尊重所有宗教或信仰的精神，从而促进相互理解和容忍。

六、结论和建议

79. 国际人权建筑是固定在平等和不歧视的基本必要条件上的。不容忍行为、特别是仇外心理和煽动种族和宗教仇恨和暴力行为危及国际人权的根基。因此，人权理事会在全球日益紧张和敏感的时刻把重点放在这一问题上是适当而及时的。

80. 在有关煽动和鼓吹种族和宗教仇恨和暴力行为的法律大纲方面存在明显的共识。国际人权文书、特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》以及三个区域文书的条款都提供了良好依据，可以对一般而言的不容忍问题和具体而言的是鼓吹仇恨和暴力问题作出法律和政策上的回应。

81. 然而，如何执行这一系列法律却比较困难，因为没有对许多基本细节作出定义。其中包括在鼓吹、仇恨和仇恨言论等重要概念上还不明确。显然，在这个领域或许可侧重注意设法制订足够精确的法律制度，为各国拟订本国的对策提供指导。围绕言论自由的问题提出了这方面的一个具体关切事项。

82. 在关于鼓吹问题的法律和政策的许多方面，一些国家判例似乎比国际判例远为丰富。许多国家的法院在一些主要问题上形成了非常详细的判例，裁定了大量案例，可以从中得出解释的原则和规则，但情况并不均衡，许多其他国家在这一领域的法律仍然处于初级阶段。国际体系可以从有关国家经验中学到很多东西。

83. 在抵制仇恨言论和鼓吹仇恨和暴力行为的影响方面，法律对策无疑具有巨大意义，但不可能是唯一或主要的对策。“鼓吹”问题反映出把握多元性与培养和谐方面日益加剧的全面挑战。因此，人权理事会有必要思考有关这一问题的政治和社会层面，在努力建立更加容忍的世界中寻求更好地了解和理解各种文化和宗教的永久性解决办法。

84. 统一、连贯一致地应用法律是确保国际抵制不容忍现象工作效力的必要条件，需要更加精确地解释和界定法律的主要内容，以协助各国遵守国际义务的工作，应该拟订具体标准，确定言论自由的关键界限。对国家控制言论可以采取的行动范围也需要进一步作出审慎思考，不同法律体系的国家实践可能为这些问题提供基本的指导，因此有必要更多地揭示和分析国家和区域判例和这一主题的大量文献。在这一点上，人权理事会不妨考虑采取下列行动：

(a) 请条约机构、特别是人权事务委员会和消除种族歧视委员会就需要进一步界定的法律领域提出一般性意见；

(b) 授权有关特别报告员研究国家做法和经验，将收集记录最佳做法；

(c) 委托专家进行研究，以进一步分析和发展这一领域的适当理论；及

(d) 组织公众对话，提请注意不容忍问题，促进更好的理解。

注

[1] General Assembly resolution 260 A (III), 9 December 1948, entered into force 12 January 1951.

[2] General Assembly resolution 2106 A(XX), 21 December 1965, entered into force 4 January 1969.

[3] General Assembly resolution 2200 A (XXI), 16 December 1966, entered into force 3 January 1976.

[4] Security Council resolution 827 (1993), 25 May 1993.

[5] Security Council resolution 955 (1994), 8 November 1994. See Article 2.

[6] Article 4.

[7] Adopted in Rome, 17 July 1998, entered into force 1 July 2002.

[8] Article 25(3)(e).

[9] N. Ruhashyankiko, “Study on the prevention and punishment of the crime of genocide”, (E/CN.4/Sub.2/416, para. 109).

[10] Adopted on 7 October 2005; see CERD/C/66/1.

[11] Adopted on 14 October 2005; see CERD/C/67/1.

[12] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/C/ITA/CO/5, 24 April 2006, para. 12).

[13] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/CO/73/CH, 10 November 2001, para. 8).

[14] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/CO/80/DEU, 4 May 2004, para. 20).

[15] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/CO/76/EGY, 28 Nov 2002, para. 18).

[16] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/NGA/CO/18, 1 November 2005, para. 20).

[17] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/63/CO/6, 10 December 2003, para. 12).

[18] Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/NGA/CO/18, 1 November 2005, para. 14).

[19] Ibid., para. 17.

[20] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/GTM/CO/11, 15 May 2006, para. 13).

[21] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/64/CO/8, 10 May 2004, para. 4).

[22] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/AUS/CO/14, 14 April 2005, para. 3).

[23] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/65/CO/7, 10 December 2004, para. 4 (i).

[24] Adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953.

[25] Adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978.

[26] Adopted 26 June 1981, entered into force 21 October 1986.

[27] Signed by member States of the Council of Europe, at Rome, on 4 November 1950.

[28] The Draft Proposal for a Framework Decision on combating racism and xenophobia of the Council of the European Union, which deals with hate speech rather than incitement to genocide, specifically provides for the inclusion of aiding and abetting incitement to hatred – Article 2(1) – and even instigation of incitement in some contexts – Article 2(2). See Doc. 8994/1/05.REV 1, 27 May 2005.

[29] Adopted by the Assembly of the Heads of State and Government of the Organization of African Unity in Nairobi, on 27 June 1981.

[30] Signed by States members of the Organization of American States at San José, Costa Rica on 22 November 1969.

[31] 18 October 2000, Communication No. 736/1997, paras. 11.5-6.

[32] 8 November 1986, Communication No. 550/1993, paras. 9.6-9.7.

[33] Appendix, under Scope.

[34] There was apparently no consensus in the General Assembly on this provision and it was adopted by vote – 54 against, 25 in favour and 23 abstentions. See Lerner, p. 46.

[35] Report of the Committee, O*fficial Records of the General Assembly,, Forty-Fifth Session, Supplement No. 18* (A/45/18), p. 21, para. 56. This was in fact cited by the European Court of Human Rights in the *Jersild* case. See para. 21.

[36] See, generally, *Giniewski* and, in particular, para. 52.

[37] *Giniewski v. France*, 31 January 2006, Application No. 64016/00, para. 50.

[38] See, for example, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 20 September 1994, Application No. 13470/87 and *Wingrove v. United Kingdom*, 25 November 1996, Application No. 17419/90. See also *Giniewski*, para. 52.

[39] *Otto-Preminger-Institut*, para. 49.

[40] See, for example, *Castells v. Spain*, 24 April 1992, Application No. 11798/85 (European Court of Human Rights), *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5 (Inter-American Court of Human Rights) and UN Human Rights Committee General Comment 25, issued 12 July 1996. This is also recognised by the ICTR in *Nahimana*, para. 1006.

[41] Article 19 of the UDHR provides that "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes the right to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers."

[42] General Comment 11: Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20), 29 July 1983.

[43] See Articles 13(2) and (3).

[44] See *Media Rights Agenda and Others v. Nigeria*, 31 October 1998, Nos. 105/93, 128/94 and 152/96. See also the *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 32nd Session, 17-23 October 2002.

[45] The European Court of Human Rights, for example, interpreting a similar rule in Article 10 of the ECHR, has stated: "Freedom of expression … is subject to a number of exceptions which, however, must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established." See *Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63.

[46] See *The Sunday Times v. United Kingdom*, 26 April 1979, Application No. 6538/74, para. 49 (European Court of Human Rights).

[47] See, for example, *Goodwin v. United Kingdom*, 27 March 1996, Application No. 17488/90 (European Court of Human Rights), para. 33.

[48] See *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, Application No. 9815/82, paras. 39-40 (European Court of Human Rights), again interpreting a similar rule in the Article 10 of the ECHR.

[49] See Bossuyt, M., *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1987), pp. 398-411.

[50] See Bossuyt, p. 406.

[51] Para. 11.1.

[52] See Mahalic and Mahalic, p. 94.

[53] General Policy Recommendation N° 7: On National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, adopted 13 December 2002.

[54] Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20), 29 July 1983.

[55] See, McGoldrick, D. and O'Donnell, T., "Hate-speech laws: consistency with national and international human rights law" (1998) 18 *Legal Studies* 453, suggesting that the predominant means of addressing hate speech is through civil remedies. See p. 457.

[56] Recommendation R(97)20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on 'Hate Speech', 30 October 1997, Principle 2. See also the European Commission Against Racism and Intolerance's General Policy Recommendation N° 7: On National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, adopted 13 December 2002.

[57] See, for example, *Ross* and *Dogan*.

[58] Adopted by the Second World Congress of the International Federation of Journalists (IFJ) at Bordeaux on 25-28 April 1954 and amended by the 18th IFJ World Congress in Helsingör on 2-6 June 1986.

[59] General Recommendation 29: Article 1, paragraph 1 of the Convention (Descent), 1 November 2002, para. 20.

[60] "Freedom of Speech and Racism" (1987) 8 *Cardozo Law Review* 445, p. 456.

[61] See Simon, J., "Of Hate and Genocide: In Africa, Exploiting the Past" January/February 2006 *Columbia Journalism Review* 9.

[62] Kamatali makes this specific point but also the more general one that, in weak States, it is extremely difficult to promote an appropriate balance between freedom of expression and restrictions, given the limited capacity to apply the law and to apply it fairly. See pp. 57-58.

[63] Act No. 13 of 2000.

[64] Joint Statement on Racism and the Media, 27 February 2001.

[65] Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, section 3(m)(viiii). See also Hungarian Act 1 of 1996 on Radio and Television Broadcasting, Article 2(26), which requires the public broadcaster to carry minority programming.

-- -- -- -- --