



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/40/Add.2
13 January 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十四届会议
临时议程项目 8

所有遭受任何形式拘留或监禁的人的人权问题

特别报告员阿比德·侯赛因先生按照人权委员会第 1997/27 号决议
就促进和保护见解言论自由权提出的报告

增 编

关于特别报告员访问波兰共和国的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	3
一、背 景.....	6 - 7	3
二、主要的考虑和关注	8 - 64	4
A. 法律框架	8 - 15	4
B. 特别报告员收到的信息.....	16 - 64	5
三、总结意见.....	65 - 79	16
四、建 议.....	80 - 86	19

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
<u>附 件</u>		
特别报告员访问期间会见的人士.....		22

导 言

1. 本报告是按照人权委员会第 1997/27 号决议编写的。报告介绍和分析了关于促进和保护见解和言论自由权利特别报告员阿比德·侯赛因先生 1997 年 5 月 24 日至 28 日访问波兰期间收到的资料及从一些个人和非政府组织收到的与见解和言论自由权问题相关的资料。

2. 特别报告员愿就波兰共和国政府在他执行任务过程中给予的合作表示感谢。他高度赞赏该国政府在为访问作出安排方面给予的协助。他还要特别感谢帮助他成功地进行了这次访问的该国外交部长及其工作人员。

3. 特别报告员还愿感谢联合国开发计划署华沙驻地代表和工作人员高效率地安排了他的访问。

4. 在访问期间，特别报告员会见了政府代表、司法部门代表、一位前任总理、现任调查专员及一位前任调查专员。他还会见了在人权领域内活动的非政府组织人员、学术界人士、作家、大众媒介的专业人员以及与其任务相关的民间其他人士。

5. 报告附件载有特别报告员访问期间会见人士的一份名单。应当指出，这份名单并非详尽无遗。特别报告员在访问期间还有机会会见了许多其他人士，并愿利用这一机会感谢他们在他访问波兰期间给予的大力协助。

一、背 景

6. 自共产党政府 1989 年垮台以来，波兰从事着一场大规模的转变，用议会民主和社会市场经济取代专制政府和中央经济制度。与此同时，对于整个法律制度也进行了一次影响深远的审查和修订，包括在 1997 年通过了一部新宪法。在共产主义制度解体之后，波兰维持了一种临时性宪法制度，首先是对 1952 年宪法进行了若干项修订，后来又通过了所谓 1992 年“小宪法”。经过 3 年的谈判，宪法委员会于 1997 年 1 月批准了一部宪法草案，国民议会于 1997 年 4 月 3 日通过了这部草案。经过一段时期的激烈讨论，这部宪法草案在 1997 年 5 月 25 日的全国公民表决中获得通过。

7. 政治秩序变革中的一项重要内容无疑是取消对言论和媒体自由的限制，尤其是对大众媒体取消了检查制度并废除了一党垄断。在 1989 年以前，国家对媒体实行完全垄断，包括几乎百分之百的所有权和对发行的全面控制。在广泛的政治、经

济和法律改革的支持下，波兰走上了一个共产党报界王国私有化和大众媒体全面民主化的进程。为此目的，政府建立了一个清算委员会，负责重新分配媒体界的财产。在广播领域，最为重要的动态是 1992 年 12 月通过了“广播法”，为管理广播业制订了法律框架，推动制订该法的原因是，新兴的许多私营无线电台和电视台最初是在法律真空中营业的。在今天的波兰，媒体市场繁荣兴旺，有为数众多的国内外报刊杂志及私营电视和无线电台。

二、主要的考虑和关注

A. 法律框架

国际义务

8. 波兰接受了人权领域内的广泛国际义务。波兰加入了《公民权利和政治权利国际盟约》(1977 年)，包括 1992 年生效的该公约《任择议定书》。另外，波兰还批准了 1993 年 1 月 19 日生效的 1992 年《欧洲保护人权和基本自由公约》。波兰还自 1993 年 5 月 1 日起接受了个人申诉权，并接受了欧洲人权法院对涉及该公约解释和适用的所有事务的管辖权。

9. 波兰作为欧洲安全与合作组织(欧安组织，前身为欧洲安全与合作会议(欧安会))的参加国，还接受了许多其他国际义务。其中包括 1975 年“赫尔辛基最后文件”、1990 年“巴黎新欧洲宪章”、1990 年“哥本哈根文件”及 1994 年“布达佩斯文件”。

国家立法

10. 如上所述，新宪法在 1997 年 5 月 25 日的一次全民表决中获得通过。新宪法赋予公民自由表达见解和获得及传播信息的权利。新宪法禁止对社会交流手段和出版许可证的颁发实行预防性检查。对于开办无线电台和电视台，法律可要求获得某种许可(第 54 条)。第 14 条保障出版和其他社会交流手段的自由。第 61 条列明了知情权，其中规定，公民有权获得关于国家机关的活动及履行公务者活动的信息。该条还规定，行使知情权包括到通过普选建立的政府议事机关查阅文件和旁听会议。

只有在保护其他人和经济主体的自由和权利、公众秩序、治安或重大国家经济利益时，方可通过法律对知情权加以限制。

11. 关于全国无线电广播和电视理事会这一广播管理机构的规定见第 213 至 215 条，这些条款具体规定了该委员会保障言论自由、知情权及无线电广播和公共电视方面公众利益的作用，其中还规定，理事会的成员由众议院、参议院和共和国总统任命，这些成员不属于任何政党或工会，不得从事不符合其职务尊严的社会活动。

12. 最后，第 208 至 212 条载有关于“公民权利专员”的规定，其中除其他外规定了该专员保障宪法和其他规范法令所述个人及公民自由和权利的作用。另外还规定，专员由众议院任命，经参议院同意，任期为五年。专员独立开展活动，独立于其他国家机关，仅对众议院负责。另外，按照规定，专员每年向众议院和参议院通报自己的活动并就个人和公民的自由和权利受尊重的程度提出报告。

13. 从公民的角度看，一个重要方面是在宪法中规定，个人经宪法规定之权利受到侵犯者有权向宪法法院提出申诉(第 79 条)。

14. 1969 年《刑法》中有些条款与保护见解和言论自由直接相关。特别报告员注意到，现在正在准备通过一部新的刑法，但他仍然愿意提到 1969 年刑法中有关表达自由的一些规定，这些规定是在波兰较为近期的历史中才得到适用的。将在贯穿本报告的各有关小标题之下述及国家立法中的有关条款。对于其他有关国家立法也采用了同样的方法，特别是 1984 年《出版法》、1982 年《国家机密法》、1992 年 12 月的《无线电广播和电视法》(下称“广播法”)(后经修订)及《民法》，特别是 1990 年通过的《民法》第 448 条修正案。

B. 特别报告员收到的资料

侮辱政府机构和官员

15. 《刑法》第 270 条第(1)款规定，“公开侮辱、嘲讽或贬低波兰民族、波兰人民共和国、共和国制度或最高机关的任何人，处以剥夺自由 6 个月至 5 年。”在波兰较为近期的历史中，这一法律曾适用于若干案件，其中之一涉及到总统候选人 Leszek Bubel 先生。据说该人于 1995 年 10 月被控违反了《刑法》的该条，而且还

违反了第 273 条，其中规定，利用新闻和其他大众交流媒体犯有第 270 至 272 条所述之罪行的人监禁 1 至 10 年。据报告说，Bubel 先生在一次无线电广播节目中说，一名前任总统办公厅主任包庇了一个犯罪集团。在此之前的另一起案件涉及到对一个醉酒守夜人的起诉，有人在 1992 年听到该人侮辱当时的总统瓦文萨，该人被判交付相当于 1 个月工资的罚款并被判刑 1 年，缓期执行。政府告知特别报告员，第 270 条第(1)款是共产党时代遗留下来的，受到出于政治目的滥用，可能会与表达自由发生冲突。因此，早在 1989 年就有人呼吁修正这一法律，以便为允许在政治上提出批评创造条件。

16. 另外，特别报告员还从波兰政府方面得知了关于某人因侮辱公务人员而被判定有罪的一起案件，欧洲人权委员会接到了有关此事的一起个人控告¹。控告的理由是，将该人判罪侵犯了他的言论自由权。欧洲人权委员会已经决定受理该起控告。

17. 这起控告涉及到 1992 年 9 月 2 日发生的一起事件。当时控告人看到，市警卫命令在未经批准的地方出售水果蔬菜的商贩离开该地，移至附近的一处市场，并对其处以罚款。控告人当时对此加以干预，强调这种行动没有法律根据，侵犯了《经济自由法》保障的经济自由，并强调说，警卫当时是仅凭着市长的口头授权采取行动的。控告人当时将这些警卫称为“愚昧无知”和“违反有关法律的罪犯”，并鼓动商贩们留在原地。

18. 1993 年 1 月 5 日，Zdunska Wola 公共检察官向该地区法院递交了对该名申诉人的起诉书。申诉人被控在市警卫执行公务过程中就他们执行的公务对其进行辱骂，并公然蔑视法令，犯有《刑法》第 236 条和《刑法》第 59 条第 1 款所述罪行。第 236 条规定，“对于正在执行公务或与执行公务有关的国家工作人员或是按照要求协助公务的人进行辱骂的，处以剥夺自由最多 2 年、限制自由或罚款。”该申诉人于 1993 年 4 月 29 日被认定辱骂了两名市警卫，犯有“刑法”第 236 条和第 59 条第 1 款所述之罪行。法院认为，这一罪行属第 59 条第 1 款所述之“流氓性质”，并将其判处 8 个月监禁(缓期执行)，罚款 190 万兹罗提。他还被命令支付开庭费用。

19. 申诉人对这一裁决提出了上诉，他争辩说，判罪证据不足，并没有能够证明当时使用了污辱性的字眼，法院能够认定的只是申诉人将警卫称为愚昧无知，他认为不能把这看成是辱骂，而是一种对公务员的批评，是可以接受的。而且，不能

把他的不法行为视为流氓性质。上诉法院于 1993 年 9 月 29 日认定，的确不能将这些行为视为流氓性质，因为申诉人的真正动机是维护那些商贩。至于证据不足，上诉法院虽然承认，在判决的原因说明中没有提到实际的辱骂词句，但从案件卷宗中可以看出警卫所受侵权的不法性质。这种侵犯包括将警卫称为“蠢货”和“笨蛋”(cwoki 和 glupki)，这些话通常被认为具有侵犯性。因此，申诉人当时超出了言论自由的限度，认定他违反了《刑法》有关条款是正确的。据指出，该条的目的本身不是保护公务员的个人尊严，而是要确保公务员执行任务不受妨碍。

20. 申诉人称，他的行为只是对公务员提出可接受的批评，因而，他的见解和言论自由权利受到了侵犯。他还说，市警卫的行为是非法的，他对此提出批评是正当的。

21. 该国政府认为，根据《刑法》第 236 条，对见解和言论自由权利进行这种干预是合法的，受到控告的措施是为了“保护他人名誉或权益”，即市警卫的名誉和权益这一合法目标而采取的，在一个相信民主机关很大程度上能够正确判断是否有必要对言论自由进行干预的民主社会中，这种干预是必要的。政府方面说，主管部门采取的行动是合理和好意的。在民主社会中，对公务机关和人员的批评不但原则上不能加以惩处，而且还应加以赞扬。然而，在提出这种批评时，必须遵守某些标准，而尤其是在关于公共秩序的法规公然受到破坏的情况下，主管部门和人员必须作出反应。政府方面认为，该申诉人的行为不符合适用标准，违反了在波兰被普遍认为具有约束力的道德原则，而且违反了刑法。因此，申诉书的这一部分应被宣布为显然没有根据。

22. 1996 年 11 月 27 日，欧洲人权委员会宣布，申诉人关于将其判罪侵犯了他的言论自由权的申诉可予受理，对案情的是非曲直不作预先判断。特别报告员注意到，该委员会在 1997 年 12 月的会议上通过了一份根据第 31 条提出的有关此案的报告。

23. 司法部长以及其他一些人告知特别报告员，在波兰，目前缺乏足够的法律保障保护个人名誉和荣誉。据说，对公务人员施加暴力的程度有增无已，而司法部门在接手此类案件时谨小慎微。

诽 谤

24. 有关破坏名誉和进行人身攻击之不法行为的规定见《刑法》第二十四章(第 178 至 182 条)以及《民法》。

25. 特别报告员得知，1996 年 8 月通过的一项《民法》修正案规定，对于个人利益受到任何形式侵犯的人，可给予资金赔偿(第 448 条)。同时，《出版法》关于为了取得资金赔偿必须证明记者有意识地侵犯了他人利益的规定被废止。特别报告员得知，在作出这项修正之前，如果一名记者能够证明自己在编纂资料时尽可能注意到了详情细节，就可以为自己找到辩护根据。

26. 人们担心，这项修正案会对表达自由产生不利影响，因为这不仅要为有意损害个人利益的行为追究记者的责任，而且还要为无意中造成的损害追究他们的责任，无论是记者的良好诚意还是公共利益似乎都不再是可接受的辩护依据。因此，人们担心，这样一条规定会使记者们避开有难度的议题，并有可能挫伤从事调查报道的积极性。

国家机密

27. 《刑法》规定，“泄露属于国家机密之列的资料的任何人，处以剥夺自由 6 个月至 5 年”(第 260 条)。华沙地方法院于 1996 年 2 月 6 日认定 NIE(No)周刊总编辑 Jerzy Urban 公开国家机密，将其判处一年有期徒刑，缓期执行，并罚款 10,000 兹罗提。另外，他被禁止发表文章和担任该刊总编辑达一年。他被认定犯有《刑法》第 260 条所述“泄露属国家机密之列的资料”的罪行。这项控告是针对 1992 年 6 月公布了涉及秘密警察与一名政治反对派活动分子之间合作的文件而提出的，按照 1982 年《国家和官方机密法》，这是机密资料。法院认定，由于 Urban 在 1980 年代担任过政府公职，肯定知道这项法令，因此，他是知法犯法。上诉法院表面上看来出于程序性原因于 1996 年 9 月推翻了此项判决，将该案提交国家检察官进一步调查。据说，此案已经撤销。

28. 特别报告员得知，关于保护国家和官方机密的 1982 年法也是一个过去遗留下来的产物，必须注意到它对言论自由加以的限制。据报告说，国家机密的定义甚广，把任何信息透露给未获批准的人都会危害国防、安全、或其他重大国家利益。

这尤其涉及到国防、执法和治安机构、国防或安全领域的研究活动、国民经济的关键重要产业、银行、以及国际协定的制定和谈判。向特别报告员提供的资料中提到，罗列国家机密资料类型的清单是政府各部门、地方政府和波兰国家银行行长制订的。就有关其主管领域内的事务征求了内务部长、国防部长和外交部长的意见，该法规定，掌握此类资料的人，包括记者在内，都有义务保守国家机密。公务员或国家官员可以国家机密为理由拒绝向记者提供信息，据说不能就此向法院提出申诉。²

保护消息来源

29. 受到一定注意的另一个问题是保护消息来源。特别报告员得知，一些法院的裁决表明，在《出版法》和《刑事诉讼法》之间存在着矛盾。前者规定记者有权保护机密(第 15 条)，而后者在第 163 条中规定，有义务保守官方机密或与其职业相关的机密的人可拒绝就属于这项义务范围之内情况作证，除非法院和检察官免除他们保守此种机密的义务。

30. 这个问题在波兰一直受到广泛的讨论和研究，尤其是在最高法院 1995 年 1 月作出裁决之后更加成为人们关注的话题。这项裁决说，《刑事诉讼法》的规定优先于《出版法》的规定。因此，如果法院或检察官免除记者的这项义务，他们就不得拒绝透露消息来源。

31. 特别报告员在访问期间了解到了有关这一裁决的多种意见。司法部长告知特别报告员，他对《刑事诉讼法》提出的一些重要修正案已经被接受，根据这些修正案，除人命案件、恐怖行为、种族灭绝及造成大规模灾难的行为之外，记者将有权保护消息来源。然而，特别报告员得知，最高法院的这项裁决仍然有效。

信息准入

32. 特别报告员了解到，记者在获取信息准入，特别是了解与国家有关的问题和公共机关的活动方面遇到了种种困难。据报告说，这种情况尤其是在遇到地方政府官员时特别突出，据说他们不愿意把文件公开，声称没有明确的准则。

广 播

33. 对于电视在过渡进程中作用的态度略不同于对出版物媒体私有化进程和自由的态度，因为存在着另外一些技术和经济上的局限。在民主开放的初始阶段以后，广播界面临着广播事业的一场自发变革，一些私营广播台在没有恰当规范框架的情况下投入了营运。³《广播法》是在这种情况的促使下于 1992 年 12 月通过的，目的是确立公共广播的独立性和使市场规范化。为此，该项法律规定建立一个监察机构，即全国广播理事会，由众议院、参议院和波兰总统任命的 9 名成员组成，任期 6 年。理事会成员的三分之一每 2 年更换一次。为了确保这个机构的政治独立性，9 名成员必须退出政党和公共协会。在 1995 年，为了阐明负责任命全国广播理事会成员的各个机构具有的权力和规定罢免成员的条件，通过了 1992 年法的两项修正案。如成员因患病无法履行职责、刑事犯罪或经国家法院认定违反了《广播法》，参众两院和总统可罢免其指定的任何成员。⁴理事会成员也可以辞职。目前正在拟订一项提案，进一步和更为全面地修订《广播法》。据报告说，其中考虑到了律师、波兰电视台和各商业广播台的代表及全国广播理事会人士的建议。⁵

34. 全国广播理事会的主要目标是，保护广播台的言论自由和独立性、公众利益以及无线电和电视的公开性和多样性。理事会还负责批发电视和无线电广播许可证，任命公共无线电和电视监察委员会和节目编委会的成员。广播理事会有权下令停播违法的节目，对触犯法律或拒不执行主席根据全国理事会决议作出的广播台处以罚款，与电信部长合作分配频率。对于全国理事会主席关于违章、侵权、违反所发许可证之规定等事宜作出的决定，可向华沙地方法院提出上诉。⁶

35. 《广播法》规定了公共无线电和电视广播的任务。其中包括，鼓励艺术、文学、科学和教育活动以及为居住在国外的波兰侨民制作节目。该法还规定，应当以责任感和保护公共广播的良好名誉和声誉的必要性指导公共无线电和电视节目服务，就波兰国内外的各种动态和进程提供可靠的信息，促进公民意见和公共舆论的自由形成，使公民和公众组织能够通过表达各种意见和取向参与公共生活，行使监督生活，行使监督权和社会批评权，服务于文化、科学和教育的发展，尤其注重波兰的知识和艺术成就，尊重基督教价值观念，以普遍性道德原则为基础，帮助巩固家庭，促进保健，协助打击各种社会不良现象，考虑少数民族和族裔的需要(第 21 条)。⁷

36. 在电视领域内，一个全国性公共广播台在广播中占主要地位。该台于 1952 年成立，1994 年转为合股公司。这个电视台有两个全国性频道和 11 个区域频道及一个卫星频道。虽然与之竞争的私营部门正在不断发展，但这个电视台在新闻广播方面仍然是最为强大的媒体。其运转资金来自许可证费、广告和出售服务及许可证。该电视台以一项公共服务广播权限为指导，监督委员会由 9 名成员组成，其中 8 名由全国广播理事会任命，1 名由国家财政部任命。由监督委员会任命一个 5 成员董事会，任期 4 年，负责电视广播的管理和监督其规划战略。各个公共服务广播台由国家财政部所有，但财政部对节目问题没有进行干涉的合法权力，并且无权得到任何分红或公司可能在年底分发的任何福利。⁸

37. 对于公共电视广播领域，人们表示了若干关注。特别报告员注意到，尽管全国广播理事会的既定目标是进行独立的和专业上的监督，但在关于公共电视受到政治干预的指称方面存在着争议。特别报告员在访问期间会见的多数人将这方面的指称归咎于没有以专长为标准挑选全国广播理事会的成员。具体而言，尽管作了努力试图保证全国广播理事会成员的独立性，但人们普遍认为，任命过程受到了政治考虑的影响。在这方面，已经建议采取具体步骤确保全国广播理事会的独立，例如通过一项有关法律的修正案。

38. 特别报告员收到的消息说，在波兰电视主管人 1996 年辞职以后，人们提出了公共电视受到政治影响的关注。据说，他的继任者讲了一些有争议的话，对于公共电视是否应当表达独立见解提出了疑问。另外，据报告说，据说出于政治原因发生了一些人事变动，有人提到了电视节目覆盖面中有政治偏见的指称。

39. 特别报告员还得知，董事会在 1996 年中曾经决定，外部制作人不再能制作时事节目，表面上把这说成是出于技术原因。虽然特别报告员得知，这项决定在实践中被人置之不理，然而，它并没有被正式取消，这引起了一些关注。

40. 关于私营电视，1994 年获得许可证的第一个全国性私营广播电台 Polsat 又增加了一个频道。两个新的区域性频道计划于 1997 年秋季开播。特别报告员还了解到了外国广播在波兰扩散和卫星及电缆网络的发展情况。在他与各方媒体专业人员会见时，人们表示希望竞争的增强将会减弱电视受到的政治影响。

41. 在无线台广播领域，有三个全国性非国营网络获得了全国广播理事会的许可，其中包括两个私营频道和一个宗教频道：特别报告员得知，目前，正在播音的

有 17 个区域公共服务广播频道以及大量地方性私营无线电台和教会所有的无线网络。据说，公有和私有无线电之间的市场份额比例为各占 50%。

42. 据说政治影响是公共电视方面的一大问题，但在公共无线电方面却没有被视为构成问题。人们说，出现这种情况的主要原因是，无线电广播对于民众政治意见的影响力被低估了。

尊重基督教价值观和宗教感情

43. 人们向特别报告员谈到，《广播法》涉及基督教价值观的一条规定在 1992 年底引发了争论极大的辩论。该法第 18 条第 2 款说，所有节目都必须尊重听众和观众的宗教感情，特别是基督教价值观。另外，第 21 条第 2 款第 6 项规定，公共无线电和电视的节目服务应当尊重基督教价值观，将普遍性道德原则作为其基础。

44. 在通过“广播法”之前，这些规定引起了激烈的辩论，一批议会议员还在波兰宪法法院对这些规定提出了质疑，他们说，由于这些规定违反了平等原则并且预设防范性检查制度，将是违宪的。宪法法院在 1994 年 6 月 7 日的裁决中确认这些规定符合宪法，认为它们只不过是确立了尊重普遍性而不仅仅是宗教性价值观的义务。⁹但是，由于全国广播理事会具有监督节目内容的最终责任，人们担心，如果实行检查制度，这些限制就有可能被用来作为检查手段，尽管据报告说，这种担心到目前为止根据不足。

45. 在这方面，特别报告员注意到，《刑法》中也有一条涉及破坏宗教感情的条款，规定对此种行为处以罚款或两年有期徒刑(第 198 条)。有某种宗教含义的影片或出版物据说确实有几次致使一些罗马天主教群体要求查禁或检查，他们希望看到某些类型的表达受到限制。这方面的一个例子是 Wprost 周刊 1994 年 8 月在封面上登出身着黑衣的麦当娜及婴儿戴着防毒面具躲避环境污染的特写。据说这引起了指控浪潮。

46. 此外，特别报告员还收到了关于天主教牧师 Henryk Jankowski 案件的资料。格但斯克检察官于 1997 年 1 月控告该人在 1995 年 6 月的一次布道中公开污辱犹太人少数群体，将大卫之星比作镰刀斧头和 字标志。最初没有发现构成罪行的因素，有关调查于 1996 年 6 月因缺乏证据而停止，此后，应检察长的要求又重新立

案审理。最后，该案于 1997 年 3 月撤销，但责成 Jankowski 先生为一项公益事业捐款。

保护公德

47. 鉴于所谓黄色书籍及西方国家的影片大量流入，公德问题日渐重要。特别报告员得知，媒体中的暴力描写及这可能对青年人产生的影响在波兰引起着越来越强烈的关注。

48. 另一个与之相联的现象是淫秽制品问题，自从波兰和该区域其他国家实行民主开放以来，这个问题同样具有了一定的严重性。据说，引起波兰公众日渐强烈关注的是，淫秽制品从海外大量流入，在市场条件下私下流传。但是，据说在波兰制作并向西欧出口的色情电影数量正在不断增加。目前设想，对于赤裸性描写制品的制作者将予以严厉法办。

49. 《刑法》第 173 条规定，“传播淫秽性质的文字、印刷品、像片或其他物品的，处以剥夺自由最多 2 年、限制自由或罚款”。

50. 据司法部提供的资料说，虽然制黄贩黄应受惩办，但在实践中，如何依法惩办尚属不完善阶段，因为色情仍然是一个定义不明的用语，为了在允许的和禁止的行为之间划清界线，法院不得不征求专家的意见。特别报告员还得知，在新《刑法》关于色情制品的规定中，举证责任已经从形象内容转向了表现方式。这在实践中意味着，如果材料的表现和传播方式使不愿意见到色情形象的人无法避免看到这种形象，如在报摊上摆放和出售淫秽杂志，就会出现责任问题。

经济障碍

51. 特别报告员注意到，人们普遍关注的一大问题是，从国家对大众媒介的垄断向由自由市场支配的一种体制过渡而产生的种种困难以及在经济上存在的大量局限。几乎所有方面在会晤特别报告员时都提到了这个问题。据报告说，媒体市场自由化的一大困难是，发展多样化媒体的需要和外资在媒体产业中发挥的突出作用。

52. 另外，据说记者的表达自由时而会由于编辑部产权所有人的干涉而受限制。例如，特别报告员得知，报界在试图揭露政府官员不法行为方面受到的限制极大，地方上的这种情况尤其突出，因为有些出版社的所有人害怕这种报道会给自己

将来的商业关系带来不良影响。由此看来，新闻界就公众关心的问题披露信息的职能可能会由于私人利益而受到限制。在这方面，人们要求制订一项政策，限制产权所有人干预编辑事务的能力。

53. 特别报告员还得知，国家的报刊发行制度构成了新闻界的另一个障碍，尽管这个问题可望会随着现行的私有化进程而得到解决。

注 册

54. 政府方面就根据《欧洲保护人权和基本自由公约》第 25 条针对波兰提出的一项个人申诉向报告员提供了资料。¹⁰ 此案涉及的问题是，法院拒绝将“德国——波兰的千年宿敌”和“社会政治月刊——欧洲法院”这两份期刊登记注册，造成申请人无法出版这些期刊。

55. 1993 年 9 月 9 日，Bielsko-Biala 区法院驳回了申请人在 Kety 出版期刊“社会政治月刊——欧洲道德法院”的注册申请。根据《出版法》和“司法部关于期刊登记的命令”，期刊名称应与内容相联。但在此案中，两者之间被认为没有这种关系。法院方面认为，期刊的书名具有在 Kety 建立一个欧洲机构的含义，这是不真实的，会误导可能的买主。Katowice 上诉法院于 1993 年 12 月 17 日维持了这项裁决。

56. 该申请人向 Bielsko-Biala 区法院提出注册“德国——波兰的千年宿敌”这一月刊发行名称的申请，在他拒绝按法院改变名称的消极性质之后，于 1994 年 2 月 17 日被驳回。法院认为，按照原拟名称注册这份期刊会有害于波兰与德国之间的和解，不利于良好的边境关系。Katowice 上诉法院 1994 年 4 月 12 日维持了这项裁决。

57. 根据《出版法》第 20 条，由地方法院注册名称是发行期刊的一项先决条件。注册申请中应当包括拟议的名称、编辑住址、总编辑的姓名和其他个人数据、出版社的名称和地址及发行次数。决定必须在 30 天内作出。如数据不全，或原拟名称会侵犯任何已有期刊的名称受保护权，则不予注册。根据“出版法”第 23 条(a)款，司法部有权下令规定办理登记手续的方式。司法部该项命令的第 5 条规定，如注册不符合现行规章或实施状况，可不予注册。对于未经注册的出版活动可予以罚款(第 45 条)。

58. 该申诉人控告说，波兰法院拒绝给它想要出版的两份期刊注册名称违反了《欧洲人权公约》第 10 条。

59. 政府方面说，拒绝注册属于《欧洲人权公约》第 10 条第(2)款允许的限制范围之内。法院在这两起案件中都认为，出于上文解释过的原因，原拟的名称与现实不符。政府方面认为，这两项裁决都符合波兰法律，并没有侵犯申请人受《欧洲人权公约》第 10 条保障的表达自由，因此，这一申诉应被宣布为明显根据不足。

60. 申诉人认为，关于“社会政治月刊——欧洲道德法庭”这份期刊，给这个名称的唯一含义显然是，以这一名称发行一份期刊。另外，政府并没有表明以“德国——波兰的千年宿敌”为名称的期刊为什么会有害于波兰与德国的关系，而是假定这份期刊将仅会强调这一关系的消极方面。就此看来，拒绝予以注册并不符合法律规定，等于是一种预先检查。目前，当事各方正在试图以友好方式解决此案。

61. 一名政府代表告知特别报告员，外交部曾经请司法部取消关于注册名称必须符合事物现状的分款，9 个月之后，经过部门间的协商，《出版法》作了修订，取消了有争议的注册规定。

保护民权专员

62. 波兰为了改善对人权的保护采取了多种措施。其中包括，在 1987 年 7 月 15 日建立了保护民权专员制度，首任专员于 1988 年 1 月 1 日就任。这被认为是在保护人权方面迈出的一个重要步骤。这是仿照斯堪的纳维亚调查专员的例子建立的，在共产党政府为保护民权而建立的一系列国家机构当中，这是最后一个。其他包括，在 1980 年设立了高级行政法庭，1982 年建立了国家法院，1985 年建立了宪法法院。特别报告员得知，有些人认为，建立这些面向公民机构的目标是，向国际社会和国内公众表现自由化政策的信誉。

63. 根据 1987 年 7 月 15 日的《保护民权专员法》，专员的作用包括，对于法律和(或)社会生活及社会正义原则因负责此类权利和自由的遵守和行使的机关、组织或机构的任何行为或不行为而受到的侵犯进行调查(第 1 条)。专员可根据公民或公民组织、地方政府以及他本人的意见行事(第 9 条)并有权力采取多种行动。最为重要的是，第一任专员使得这一职能得到了切实发挥，人们公认，他对奠定这个职务的重要作用贡献极大。

64. 人们关于这个制度的说法是，它十分强大有力，该区域内建立的其他机构无法与之相比。首任专员认为，转型国家中调查专员的基本职能是对公众和政府进行教育，包括对民众和政府进行法制教育。至于法院和宪法法院，首任专员认为，重要的目标是要在法律思维方面推广“遵宪”概念，并使法庭普遍使用国际法。另外，与新闻界的合作也被看作是极为重要的。¹¹ 最后，这一机制取得成功的主要原因是建立的时机及运作战略。这个战略就是，政治和意识形态中立及促进法制与人权。¹²

三、总结意见

65. 特别报告员对于他访问波兰期间，在政治和经济制度改革方面以及在保护人权的法律和体制框架方面观察到的发展动态表示欢迎。波兰从一党制向多党民主制的迅速过渡对于全世界的人权和民主事业来说的确十分令人鼓舞。见解和言论自由这个在争取自由的斗争中为人们高度珍视的价值观显然得到了应有的保护。想要对其加以限制的任何企图都受到社会各界的密切监督。许多国家都理所当然地怀着极大的兴趣注视着波兰的经验，并希望从中学习。该国国内为争取言论自由而进行的长期斗争无疑是其独有的特点之一。

66. 任何一种变革肯定都是一个逐步完成的进程，其中必须包括审查和修改关于政治和经济生活的法律和体制制度，并且在意识上有所反省和修正。如果个人不能理解法律的精神，单凭好的法律实际上是难以奏效的。对社会各阶层进行教育在把成功过渡的进程保持下去方面有着一种重要作用。

67. 关于修订法律和通过新的立法以取代过去共产党时代遗留下来的立法，特别报告员对取得的进展表示欢迎。他注意到，各方面并没有把这个进程看作是大功告成。在有些情况下，由于缺少新的立法，充分享有见解和言论自由权遇到了障碍，但他相信，总的来说，政府虽然有时遇到来自公众舆论某些方面的重大压力，但它为确保保护言论自由而付出的努力证明了自己为保护这项权利而作出的真诚承诺。他注意到，国家确实在一些具体情况中顶住了社会中的其他一些倾向，维护了见解和言论自由权。

68. 毫无疑问，见解和言论自由在波兰十分显而易见。检查制度在前些年已经被取消，尽管有些法律可能会被解释为侵犯了见解和言论自由权，但其中多数被人

们普遍看作是过去遗留下来的东西。在实践中，人们行使着完全的见解和言论自由。在终止了国家垄断之后，大众媒介一直是在自由和独立的环境中运作。类似 NIE 这类报刊的存在证明，尽管有不同的社会角色试图以“道德”为理由限制言论自由，但言论自由权的确受到了保护。

69. 特别报告员在访问期间注意到，最为普遍的关注是，人们担心自由化和自由市场力量会对言论自由产生消极影响。并对大众媒介的国际化感到关注。关于这个问题，特别报告员希望强调，他认为，私人的金钱利益和媒体垄断的确可能会构成充分享有见解和言论自由权的障碍，因此应当加以警惕。所以，在涉及到所有权的事务当中，必须在避免制约和不当干预与执行有利于言论和信息自由的政策这两种国家责任之间建立起一种平衡关系。具体而言，他希望强调，他认为有必要针对私利集团或国家机关的政治权力和压力建立起真正的编辑独立性。

70. 特别报告员还注意到涉及记者自由和广大民众及其知情权受这种自由之影响的各种关注。对于记者获取信息的自由受到限制的指称，他表示关注。他指出，为了使记者能够发挥民主社会监督人的作用，在公平和公正的基础上了解国家机关掌握的信息是必不可少的。在这方面，保护信息提供人对记者来说至关重要，因为没有这种保障，就可能妨碍记者查找和接受资料的权利，因为提供人将不再透露事关公共利益的信息。因此，暴露消息提供人的任何硬性规定应当仅限于涉及重大公众或个人利益的特殊情况。为了以有利于信息自由的方式解决影响到记者保护信息提供人权利的法律冲突，近期采取了一些行动，特别报告员对此表示欢迎。

71. 对于在公众广播领域，特别是为贯彻公共服务广播政策而作出的努力，特别报告员表示欢迎。但是，他对电视受政治影响的指称感到关注，据说这主要是由于全国广播理事会缺乏独立性造成的。考虑到无线电和电视的作用及巨大影响力，根本独立于政治利益和私人利益的确是重要的。

72. 另外，特别报告员仍然对关于广播基督教价值观的规定感到关注。大众媒介在民主社会中的作用应当是倡导容忍和多样化，并不是就基督教价值观问题作出决定。人权实际上不仅是要依靠国家机关在这方面的行为，而且还要依靠容忍和政治及宗教多样化的整个氛围。公共广播在这项努力中的教育作用极为重要，不应受到根据语意含糊的规定提出的限制，这类规定可能会受到十分广义的解释，在民主社会中可能是不必要的，而且可能会由此而造成自我检查制度。

73. 在这方面，特别报告员注意到人们对于电视暴力升级和色情节目这类问题表示的关注，这类问题已经引起了人们要求加以限制的呼声。虽然特别报告员不愿意淡化或否认电视暴力或淫秽节目对于社会的潜在消极影响，但他愿强调，不应当随随便便地把媒介作为社会弊端的替罪羊。对于这个领域内的每一种限制，都必须具体情况具体分析地进行研究。特别报告员会见的多数人都表示认为，这个问题必须通过教育加以解决，不对广播进行检查或控制，特别报告员对这种意见表示欢迎。

74. 加以限制的倾向显然是社会和经济变革时期一种常见的社会现象。波兰社会与东欧和中欧其他社会相似，经历了一场巨大的变革。这种变革并不仅限于结构调整，而且还对整个人口提出了在短时间内改变态度和行为的极高要求。在很多情况下，这种大规模和迅速变革的时期会引起一种安全需求。在这种情况下，有些自由，特别是涉及到交流的自由，经常不再被人们看作是开放的机会，而是对社会结构构成的危险。各种不能表现主流社会的形象或表达方式被看成是威胁。这类形象或表达尤其容易被夸大它们可能对社会造成的危害的某些群体所利用，因而在人口中造成一种愿意以自由换安全的倾向。在这类形势下会出现的危险是，一切弊端都被归因于现代社会的个体化，人们会要求对自由加以限制，对社会动乱的根本原因却置之不理。

75. 特别报告员注意到，侮辱和诽谤问题受到越来越多的注意。看来，没有一个指导记者行为及保护个人名誉和尊严不受非正当攻击的适当法律框架的现状，引起了一定的关注。关于这个问题，特别报告员提到，《公民权利和政治权利国际盟约》第 19 条第 3 款与第 17 条加在一起，规定各国负有义务提供法律保护，使个人的荣誉和名誉不会受到以不实之词为手段的任何故意侵犯。但是，在一切情况下都必须严格遵守对称性原则，力求保护言论自由权不会受到任何侵犯。

76. 有鉴于此，并考虑到就诽谤问题对法律的修正，特别报告员认为有必要提及，报界作为公众监督人的作用和公众得到信息的权利是民主的基本内容。这些职能和权利不应当由于报界人员担心自己出于良好诚意和公众利益所说的话会带来消极后果而受到损害。

77. 关于《刑法》涉及对政府机构和官员进行侮辱的某些条款，特别报告员表示关注。在这方面，特别报告员愿意再度说明，表达自由，尤其是政治和公开辩论

的自由是民主社会概念的核心所在。政府官员和政治领导人应当以襟怀坦白和积极响应的态度对待一切批评，容忍可予接受批评的限度也应高于普通个人。不应当把对言论自由权的限制看作是为政府机关、其工作人员或国家首脑防范侮辱或批评提供的特殊保护。在这方面，他愿表示希望，在审议新的立法时，将能适当考虑到这个领域内的国际标准。

78. 特别报告员注意到，人人都有在新闻自由和新闻责任之间求得平衡的强烈愿望。他认为，记者们为制订道德守则并按照自己在民主社会中的新作用调整职业行为规则的努力十分鼓舞人心。

79. 最后，特别报告员认为，在承担政治和经济制度变革的重大责任和使自己的法律框架适合于民主和人权的国际标准方面，波兰的经验对于帮助该区域内其他国家来说可能具有极为宝贵的价值，因此，与区域内其他国家进行合作可能是极为有意义的。

四、建 议

80. 特别报告员愿以在上一节中列出的主要意见和关注为基础提出下列建议。考虑到在他访问期间进行的坦诚和建设性的意见交换，特别报告员深信，各有关方面将能本着共同致力于加强促进和保护见解和言论自由权利事业的精神听取这些建议，政府方面已经以堪称模范的方式从事了这项努力。

81. 特别报告员促请波兰政府采取一些必要步骤，确保全国广播理事会的独立。为实现这一目标而采取的步骤应当包括，以各种措施确保全国广播理事会成员的任命方式能够保障其独立性，其成员应当回避有可能妨碍其公平和公正履行职责的能力的任何钱财或政治利益。应当考虑，是否可禁止全国广播理事会成员在 6 年任期届满时在政府中担任有薪酬的职务。成员们应当把自己看作是广播方面公众利益的独立受托人，而不是任何特殊利益的代表。任命程序可包括公开听证，并根据一定标准加以组织，在职业专长基础上保证多样性和进行挑选。这些程序中应当包括杜绝为政治或钱财利益进行任何干涉的保障措施。特别报告员表示希望，拟议的《广播法》修正案将能考虑到关于电视受政治影响和全国广播理事会缺乏独立性的指称。

82. 至于修订现行立法和通过新的规则，应当谨慎从事，避免过分强调公务人员和机构所需要的保护。应当适当注意到民主社会允许自由政治辩论的重要性，因此也就应当注意，知名人士必须准备比普通个人承受更程度的批评。具体而言，为政府机关、其工作人员、官员或国家首脑不受侮辱或批评而提供特殊保护的法律规定应当加以避免。关于在这一领域内通过对见解和言论自由权制度有影响的新立法的情况，特别报告员乐于得到有关进一步发展动态的通报。

83. 大众媒介的专业人员建立独立和自愿专业协会的行动应当加以鼓励，特别是发展自愿自律的方法和制度，如制订职业行为道德守则，建立处理媒介和政府权利及责任的培训方案，以及按照国际标准监测言论自由权和媒体自由的落实情况。

84. 特别报告员希望表明，他认为，媒体的产权所有人应当不能对发表的内容进行干预。

85. 此外，应当在实践中落实了解国家政府机关活动和履行公务者活动的宪法权利。

86. 最后，特别报告员建议，除了在极为有限和明确界定的情况下，不应强迫记者暴露消息提供人。

注 释

¹ 第 25716/94 号申诉书，Jozef Michal Janowski 诉波兰。

² 此项资料的参考是：Karol Jakubowicz, “Freedom of Speech in Poland: An Evolving Concept” pp.10-11。

³ 就此应当提到，1993 年 6 月开始首次颁发许可证时，波兰有 55 个非法无线电广播台和 19 个非法电视台进行广播。目前的市场是首次颁发许可证进程的结果。见：National Broadcasting Council of Poland.Information Brochure, 1996 年，Warsaw, p.14。

⁴ 同上，p.4。

⁵ Bulletin of the National Broadcasting Council of Poland, No.1/1997,p.3。

⁶ 波兰向人权事务中心提交的定期报告，CCPR/C/95/Add.8,第 21 段。

⁷ Bulletin of the National Broadcasting Council of Poland, No.1/1997,p.5。

⁸ 同上。

⁹ 波兰向消除种族歧视委员会提交的定期报告，见 CERD/C/299/Add.10,第 64 段。

¹⁰ 第 26229/95 号申诉书，Jozef Gaweda 诉波兰。

¹¹ Ewa Letowska and Janusz Letowski, Poland-Towards the Rule of Law, Institute of Legal Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw, 1996,pp.154-155。

¹² 同上, p.175。

附 件

特别报告员会见的人士

政 府

Leszek Kubicki 先生	司法部长兼检察长
Krzysztof Drzewicki 先生	出席欧洲人权委员会和欧洲人权法院的代表
Tadeusz Mazowiecki 先生	前任总理和众议院议员

民权保护专员

Adam Zielinski 先生

媒体人士

Boleslaw Sulik 先生	全国广播理事会主席
Karol Jakubowicz 先生	波兰电视台监察委员会主席
Ryszard Miazek 先生	波兰电视台台长
Stanislaw Jedrzejewski 先生	波兰电视台副台长
Jerzy Urban 先生	“NIE” 总编辑
Piotr Stasinski 先生	“Gazeta Wyborca” 政治部副主任
Tomasz Wolek 先生	“Zycie” 总编辑
Andrzej Jonas 先生	“华沙之声” 总编辑
Jan Dworak 先生	独立电影和电视制作人协会主席
Anna Smolka 女士	出版编辑人协会

学 术 界

Ewa Letowska 教授	前任民权保护专员、赫尔辛基人权基金会、波兰科学院法律研究院
-----------------	-------------------------------

Mirosław Wyrzykowski 教授

华沙大学法律和行政系副主任

天主教会

Andrzej Koprowski 神父

非政府组织

Andrzej Goszczynski 先生

出版自由监督中心主任

Marek Nowicki 先生

赫尔辛基人权基金会主席

Andrzej Rzeplinski 先生

赫尔辛基人权基金会执行委员会委员

Jacek Bochenski 先生

波兰笔会主席

政府间组织

Gilles Breton 先生

欧洲安全与合作组织民主机构与人权处副处长

Pauline Merino 女士

欧洲安全与合作组织民主机构与人权处资料管理
顾问

-- -- -- -- --