



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/64/Add.2
29 January 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十五届会议
临时议程项目 11(c)

公民权利和政治权利，包括以下问题：
言论自由

特别报告员关于保护和促进见解和言论自由权利问题的报告

阿比德·侯赛因先生走访匈牙利的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	2
一、背景和情况.....	6 - 8	2
二、主要的考虑和关注问题.....	9 - 53	3
A. 法律框架.....	9 - 28	3
B. 主要的意见和关注问题.....	29 - 63	7
三、最后意见.....	64 - 72	15
四、建 议.....	73 - 80	17
<u>附 件</u> ：特别报告员在访问期间会晤的人士.....		19

导 言

1. 本报告是遵照委员会第 1998/42 号决议编写的。报告介绍并分析了特别报告员 1998 年 11 月 9 至 13 日走访匈牙利期间收到的关于促进和保护见解和言论自由权利问题的资料，以及从个人和非政府组织收到的一些与见解和言论自由权利问题相关的资料。

2. 特别报告员在 1998 年 5 月 27 日致匈牙利常驻联合国日内瓦办事处代表团的信中要求该国政府同意其走访匈牙利。1998 年 6 月 10 日，匈牙利政府批准了这一请求。

3. 特别报告员谨想就匈牙利政府提供配合，协助他履行其使命表示感谢。他高度赞扬政府为安排他的走访所给予的协助。他还特别要对外交部长及其工作人员表示感谢，感谢他们协助他成功地进行了走访。

4. 在他走访期间，特别报告员会晤了政府代表、议会议员和司法机构成员，并与两位监察专员举行了会谈。他还与从事人权领域活动的各非政府组织、学术界人士、作家、传媒部门的专业人员和民间社会中对其履行任务有关的其他成员举行了会晤。

5. 特别报告员于其走访期间所会晤的人员名单载于本报告附件。特别报告员谨想借此机会感谢他在走访匈牙利期间所遇到的那些为协助他的走访作出慷慨努力的人们。

一、背景和情况

6. 自 1989 年共产党政权结束以来，匈牙利走上了从独裁专制向更民主化国家大规模转型的道路，由此引起了深刻的政治、经济和社会变革。继 1956 年革命之后，在亚诺什·卡达尔政权下的十年期间，匈牙利被视为东欧诸国中最自由的国家。独党制国家的崩溃成为不可逆转的进程，因而匈牙利于 1989 年 10 月 23 日宣布成为一个共和国国家。匈牙利迅速地采纳了民主体制和市场经济。伴随着这一进程而来的是，对整个法律制度进行了具有深远意义的审查和修订，包括 1989 年 10 月对宪法作出的修正。

7. 1998年5月进行了议会选举,并于1998年7月8日由青年民主主义者联盟/匈牙利公民论坛/小农党联合组成了以维克托·奥尔班为总理的新政府。新政府的主要任务之一是继续开展早先发起的与欧洲的对话,以期使匈牙利加入欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约组织)。为此,于1998年3月和1997年12月分别达成了加入上述两个组织的协议。

8. 转变政治制度的一个要素是,消除对见解和言论自由以及传媒的限制,特别是撤销新闻检查制,废除对大众传播媒介的一党垄断作法。为此,在中欧和东欧各国中,匈牙利的大众传媒实施了可谓最剧烈的变革,走上了新闻私营化和全面民主化的进程。今天,印刷传媒业已实现了完全私营化,而在电子传媒界则公营与私营企业相互掺合。在广播事业领域,最具重要意义的发展事件是1996年通过的《传媒法》,为开放的广播事业前景确立了一项法律框架。当今匈牙利的传媒市场兴荣昌盛,既有数量繁多的国内外报刊和杂志,也有私营传媒和广播电台服务业。

二、主要的考虑和关注问题

A. 法律框架

9. 在这本节中,特别报告员将简要审议匈牙利关于保护见解和言论自由权利的国际和国内法律框架的某些方面。

1. 国际义务

10. 匈牙利接受了人权领域一系列广泛的国际义务。匈牙利是《公民权利和政治权利国际盟约》,包括其两项附加议定书的缔约国。此外,匈牙利于1992年还批准了《欧洲保护人权与基本自由公约》以及个人申诉权。

11. 匈牙利以欧洲安全和合作组织(欧安组织)参与国的身份,接受了许多额外的国际承诺。这些包括1975年的《赫尔辛基最后文件》、1990年的《新欧洲巴黎宪章》、1990年的《哥本哈根文件》,和1994年的《布达佩斯文件》。

2. 国内立法

12. 匈牙利议会以往几年来起草和通过的新法律为创建民主体制和自由的市场经济环境奠定了法律框架。

(a) 宪法

13. 与其它原社会主义国家不同的是，匈牙利的转型过程可以说是一种持续推进的变革过程，因为在 1989 年并未发生过全盘推翻原政权宪法的革命。如上所述，1989 年对 1949 年 8 月 20 日颁布的匈牙利共和国宪法进行的修订，是为了便于向一个宪法国家的转型，并建立起一个多党制、一个议会民主体制和一个社会主义市场经济体制。

14. 宪法第 61 条规定了见解和言论自由以及新闻自由。唯有在国家出现危机、紧急危险状态的情况下，才可根据宪法第 8(4)条的规定，限制和暂时中止上述权利。

(b) 关于新闻和其它大众传媒的法律

15. 1986 年的《新闻法》，尽管曾经过若干次修订，但仍有效地保障每个人都可以印刷形式，散发或宣传他或她本人思想的权利。

16. 根据修订《新闻法》的 1990 年第十一号法案，对新闻自由的唯一限制是，不得犯罪或唆使犯罪、贬损公共道德和不尊重他人的个人权利。这一修正案还规定任何自然人或法人都有权创办定期刊物、地方电台或电视台，而原先的立法仅确认，只有国家、社会和经济组织以及社团才享有这种新闻权。

17. 截至 1990 年 7 月，国家传媒(匈牙利电台、匈牙利电视台、匈牙利新闻社)各位领导的任命，一直是政府的一项特权。为了实现更充分的新闻自由，1990 年第五十七号法案授权匈牙利共和国总统任命这些传媒机构的领导。然而，必需经总理副署，才可行使此项任命权。

18. 1996 年，议会通过了规约广播电台和电视台传播报道的新传媒法。《关于广播电台和电视台传播报道的第一是法案》的目的是为了确保：(一) 自由和独立广播电台和电视台的传播报道；(二) 自由地进行客观和不偏不倚的信息报导；(三) 在国际和国内开展文化促进；(四) 防止造成信息报导方面的垄断。该法还规定建立某

种体制和管理机构来促进法案的实施。根据此法案，所有电子传媒均受独立的全国广播电台和电视台委员会(广电委)的监督和监视。广电委是一个在议会监督之下的法律实体。广电委的成员由议会以多数票表决推举就任，任期四年，广电委主席则由匈牙利共和国总理和总统联合指定。

19. 广电委的创建是为了确保广播节目播放者的独立性，并促进和维护言论自由，鼓励新的节目播放者进入市场，不仅废除现有的信息垄断，而且还要预防新垄断的出现。广电委建立起了一个任期五年的申诉委员会，处置涉及违背公正信息报道原则的有关投诉。任何人可就任何广播公司的节目，向该机构提出反对意见投诉。凡违犯上述法律的广播公司，必须不加解释地公布申诉委员会的调查结果，或提请申诉人阐述他的观点。严重的违法行为也可导致罚款(《传媒法》第 49 和 50 条)。

20. 最后，1992 年的《关于电信的第七十二号法案》和 1993 年《关于频道管理的第六十二号法案》使匈牙利得以进入一个新的通信时代。通过这些法律和各家电信公司的私营化，匈牙利从数量和质量两方面发展起了本国电信的基础结构。根据主管广播和频道管理等任务的匈牙利电信环境管理局，匈牙利的电话密集度，从每 100 居民 8 条干线，扩增至 1997 年的 30.4 条干线，而互联网主机公司和互联网终端的数量近年来也翻了一番(从 1990 年每 1,000 居民比率为 0 增至 1997 年的 46 个)。然而，互联网设备的用户主要是私营公司，不是个人。

(c) 对行使见解和言论自由权利具有直接影响的其它立法

21. 1995 年的《关于国家和官方秘密的第六十五号法案》规定了两种属国家秘密的情况：一旦资料被分类机构毫无疑问地确定为国家秘密时，在有效保密期(最长为 90 年)届满之前披露这些资料、从某一掌握这些资料的人那获取，或擅自扣压不让有权知悉者得知该资料，将会侵害或威胁到匈牙利国防、国家安全、罪行调查和预防犯罪、金融和货币政策、外交与国际关系，和司法程序等利益(第 3 条)。官方秘密系指下列任何资料：在有效保密期届满之前披露和非法获取的资料，或这些资料的利用和交给未经许可的人，将会妨碍履行国家或政府职能的机构的运作，阻碍该机构不受影响地行使官方职能和权力。

22. 1992 年的《关于保护个人资料和公布涉及公益的资料的第六十三号法案》把有关血统、民族、国籍或种族的个人资料，定性为特别资料，并规定须加强对这

种资料的保护。根据此法律，有关政治见解或所属政党、宗教或其它信仰、健康状况、病态癖习、性生活和犯罪记录等个人资料，也定性为特别资料。凡非法地公布，或未经批准地使用，或向未经批准的人提供法律界定为特别资料的人，均犯有“滥用特别个人资料”罪，应判处剥夺人身自由高达三年的惩罚。这项法律还设立了一个资料保护事务监察专员(亦称“资料监察专员”)，这是一个东欧地区特有的体制。

23. 1994年《关于调查某些任要职者的个人背景的第二十三号法案》旨在查清国家官员和其他在公共生活中身居要职者，在新政权之前是否曾经从事过国家安全机关的活动，或从这些机关取得资料以协助他们决策。如在此背景调查期间，查明某人确实曾从事过这类活动，除非他或她本人同意辞职，否则将公布调查结果。这项法律也适用于那些主管影响公众舆论事务的职位，即那些主管传媒方面工作的职务。

3. 建立新的体制

24. 根据宪法第四章，匈牙利实行法治的基石是建立起宪法法院。法院于1990年1月1日开始投入运作。除其他事务外，宪法法院负责审定法规是否符合宪法，并预审某些法律草案的规定，以免议会通过与宪法相抵触的法律。一旦出现违犯国际人权文书中所确认的任何权利的情况下，尤其重要的是，须规定在一切其它法律补救办法已援用无遗，或已无任何其它法律补救办法的情况下，任何个人都可向宪法法院提出申诉，指控由于适用了不符合宪法的法律条款，致使他的权利受到了侵犯。

25. 如上所述，匈牙利宪法经过了修订，而且面对旧宪法遗留下的某些内容，则需宪法法院在发展和加强保护见解和言论自由方面，发挥更大的作用。宪法法院的判例法在相当大的程度上增强了实施言论自由做法的名称、内容、限制，以及条件、保障和保护。在与宪法法院的一位法官会晤时，法官指出宪法法院在若干裁决中叙述了公共服务传媒超脱于政府和政治的独立性。法院在其一项决定中曾阐明，国家承担着促进和保护见解自由和言论自由的义务，而言论自由是最高层次的人权。宪法法院还对种族主义和其它“仇视性演说”以及批评的限度作出了重要的裁决，并扩大了一般公民批评政府官员的权利。

26. 1995年6月30日，议会选出了三名专员：议会主管人权事务的专员、议会主管保护资料和言论自由事务的专员，以及议会主管少数民族事务的专员。三位专员的任期为六年，并拥有广泛的实权。他们的职能是按他们所收到的上诉或申诉开展调查，以便提出他们的见解和建议。特别报告员会晤了三位监察专员中的两位专员：Katalin Gonczol教授，议会主管公民权利事务的专员，和 László Majtényi先生，议会主管资料保护和言论自由事务的专员。议会主管公民权利事务的专员负责调查违犯宪法权利的行为，并可采取一般或具体的个别措施，纠正违宪行为。专员审查了一些侵犯见解和言论自由的行为，特别是那些与军队有关的案件。军队中对这项权利的限定与目前对民间社会的限定不同。专员办公室开展的调查揭示，有些实施权利的活动领域未得到确切的界定；例如，一般不容许批评上司采取的行动，法律具体保障的权利除外。这项条例压缩了见解自由的权利。然而，在大部分涉及言论自由的案件，则由主管资料保护事务的专员负责审查(见第51段)。

27. 这些监察专员的体制是对国民议会的人权、少数民族及宗教事务委员会的补充。为此，在上述委员会对三个监察专员的报告进行了谈论之后，即交由国民议会全体会议进行辩论。

28. 至于司法机构，特别报告员有机会与全国司法委员会举行了会谈。该委员会是一个独立的机构，自1997年10月起取代司法部承担起对法院系统的行政管理。为此，法官和行政部门比许多其它国家更具独立性。全国司法委员会以最高法院院长为首，由15名成员组成，配备了100名行政事务人员。

B. 主要的意见和关注问题

1. 传 媒

29. 为了评估匈牙利境内见解和言论自由的情况，特别报告员会晤了大量的传媒职业人员，以及两个记者协会的成员：匈牙利记者协会(匈记协)和匈牙利记者社团(匈记团)。

(a) 印刷传媒

30. 自 1989 年以来，印刷传媒在新闻结构和新闻业本身方面均经历了重大的变革。如今的印刷传媒已实行了完全的私有化，因而享有高度的独立性。所有主要的印刷传媒，即全国和地区性报刊、杂志和文摘小报都是私人经营的，有些甚至部分属外国传媒公司所持有。新闻虽大体上不受任何控制，但特别报告员被告知，对于某些问题和和争议，还是应引起特别的关注。

31. 特别报告员指出，最为令人关注的问题是：在国家垄断的传媒向受自由市场规约的体制转型期间出现的种种困难以及普遍的财政拮据问题。向特别报告员指出的一个问题是，外资在传媒业中发挥的关键作用。确实，匈牙利最大的各家报刊属德国和瑞士集团所有。根据若干资料来源，1989 年之后，外国公司的介入曾积极地推动实现了更大程度的自由，但如今有些人认为外资拥有过多的所有权。然而，特别报告员没有得到任何关于外国所有人干预报刊编辑内容的证据。

32. 除此之外，若无私方或国家的赞助，以及广告业务，亦不可能出现报刊繁荣昌盛的局面。匈牙利每天出版的全国性和地区性报刊总数达 45 份。特别报告员认为，传媒领域参与者过多，使新闻业在财政上极度脆弱，更易遭受外来干预。为此原因，特别报告员对财政独立问题颇感关注，因为财政上的依赖性会削弱言论的自由度。

33. 为此，在走访期间，人们向特别报告员提出了最近为传媒供资问题的一个案件。1998 年 9 月 30 日，在《邮报》(Kurir)所有者邮政银行停止为该日报供资之后，该报刊被迫停止了发行。另一份独立的周刊《Magyar Narancs》突然失去了为其提供的资助。10 月 7 日，文化部长禁止《邮报》出版，宣称这份报刊的发行是非法的。在国家控制下的这家邮政银行，还拥有其它五份出版物，仍在定期出版发行。根据特别报告员获悉的资料，关闭这两份新闻刊物是极有针对性的作法。《邮报》和《Magyar Narancs》是两份以抨击政府著称的刊物。这就使人们怀疑关闭这两份刊物背后的政治动机。另一方面，此家银行继续在为较靠近政府的其它几份报刊提供财政资助。

34. 某些方面，也就此案件提出了有关政治干预问题的关注。特别报告员注意到，记者也仍强烈地受政治党派的影响。在大部分编辑部内，记者们感受到了对报刊拥有者的依赖关系，因为，后者企图影响日常工作并掌握着根据其自己的政治利

益，对信息的提供进行操纵的权利。最近一次普查¹表明，在将近 40% 的记者工作地点中，偶然甚至有时会经常发生政治游说，试图迫使编辑部放弃发表某一文章或栏目。受压力最大的是一些日报，特别是那些具有广泛影响力的政治新闻报刊。

35. 特别报告员得悉的另一个颇有争议的问题是，小农党议员兼宪法委员会主席 Béla Pokol 先生最近提议修订《民事诉讼法》，要求增列一项保障答辩权的条款。Pokol 先生主张实行非政治化，减少新闻事业对财政资助人的依赖程度，并且认为他的提议是一个可行的解决办法。匈牙利记者全国协会(匈记协)认为该法案“是不符合宪法的、是对见解自由的粗暴攻击，而且还是恐吓传媒的开端”。事实上，记者们拒绝被法律强迫不仅就所刊登的事实，而且就传媒所发表的见解作出更正。由于围绕着此提议产生的争议和得不到其本联盟的支持，Pokol 先生撤回了他的这项提议。然而，匈记协拟出的行为守则准许“一位受到文章或栏目项直接和有害影响的人”享有答辩权。特别报告员认为，如确立起答辩权制度，则将其作为传播媒介自律体制的一部分最为理想，而且，无论如何，这只能适用于事实真相，不适用于见解问题。

36. 最后，特别报告员收到了来自各方渠道提供的资料，指出匈牙利调查性新闻报道甚弱。据若干方面的消息来源所称，记者们极少与政府进行争论或辩论。与特别报告员会晤的一些人表示，大部分记者不能娴熟自如地承担新闻工作。事实上，五名记者中有四人是在独裁统治时期开始其记者生涯的，难免会留下了当年匈牙利记者的心理和业务风气上的烙印。

(b) 广播传媒

37. 电视广播在这一转型期的作用，被视为多少不同于私营化进程中的印刷传媒的作用，这是由于技术上和财政上的限制因素增多所致。

38. 最初规约电子传媒的 1986 年《新闻法》，悄然掩盖住了匈牙利广播电台和电视台以及匈牙利新闻社为匈牙利传媒特殊垄断机构的事实。以匈牙利广播电台和电视台为例，该法仅阐明，这是唯一允许制作广播电台和电视台节目的机构。1989 年之后，有关传媒的新法律条例被视为是走向民主转型进程的关键问题之一。

¹ Maria Vasarhelyi 对记者、新闻工作者和计日工的普查。

39. 特别报告员被告知，在 1996 年通过《传媒法》之前，传媒自由是非常有限的，因为基于政府实施的暂停增加频道使用规定的理由，较长时期来一直拒绝为播放新节目提出的申请颁发许可证。1990 至 1994 年期间，在政府为一方、共和国总统和反对派为另一方这两者之间暴发了一场所谓的“传媒战”。在此期间，特别报告员于 1994 年 9 月 1 日向匈牙利政府发函，以表示他关切 1994 年 3 月 3 日 Magyar 广播电台解雇了 129 名记者，三家全国广播台之一，Kossuth 广播电台一个制作每周大众化政治节目——“168 小时”——的 12 名记者被去职的情况。据记者们称，解雇是为了在计划进行的全国大选前二个月期间，抑制对政府的批评。政府于 1994 年 10 月 17 日对特别报告员作出了答复，向他通报这 141 名记者的问题已经得到解决，因为所有未到法定退休年龄的记者已经复职，并适当地补发了他们的工资(见 E/CN.4/1995/32 号文件，第 113 和 114 段)。

40. 由于截止 1996 年之前，没有传媒法，宪法法院不得不充当起了仲裁庭的角色，为平衡的电子传媒市场，以及摆脱政府控制的独立性问题，作出了若干重要的裁决。这些法律要素随后均纳入了立法者拟定的传媒法最后文本。

41. 议会在 1996 年通过了《传媒法》，创建起了旨在扶持自由和独立的电子传媒机构。该法规定可创建全国商业性电视台和商业性广播电台，并确立起保障措施，以防止余下的公共服务传媒受政府控制。随着 1996 年法律的颁布，以及随后颁发的私营电子传媒许可证，匈牙利的传媒局面发生了巨大的改观。目前，私营与公营部门并存。自全国广播电台和电视委员会(广电委)投入运作以来，两家私营电视台(RTL Klub 和 TV2)和若干地方电视台，以及多家全国性、地区性和地方性广播电台也都已获得了经营许可。匈牙利的一些前国家广播电台目前正在作为公共广播公司进行运作。匈牙利广播电台以及 Duna TV 还为 5 百万匈牙利海外侨民播放节目。

42. 人们提出了电视广播领域方面的若干令人关注的问题。特别报告员被提请注意，两家最大的国营电视台，即 MTV 和 Duna TV，正经受着来自电缆电视台和卫星电视台以及吸引着越来越多观众的新商业电视台的竞争。鉴于 MTV 面临着严重的财政问题，广电委从广播基金中为此电视台拨出了 5 亿福林的贷款。根据《传媒法》设立起来的这个特别基金，除其它渠道外，是从广播费中筹措资金的。其目的是支持公共服务部门的广播和节目，以及公共和非营利性的广播公司，以维持和进一步地发展文化。特别报告员感到关注的是，国营电视台在财政上的依赖性，可

导致广播节目自主权的日趋丧失。为保证一段时期内的自主权并寻找出其它的解决方案，应当制订出一项蓝图计划。

43. 学术界也对匈牙利电视台素质的下降表示了关注。根据向特别报告员报告的情况，由于越来越多地从西欧和美国引进的肥皂剧及系列片，政治辩论的水平日趋滑坡。鉴于电视台在匈牙利具有极高的影响力(匈牙利人的电视观看率高于任何其它欧洲国家)，人们对文化水平滞怠或甚至降格和匈牙利特征的丧失现象表示担心。特别报告员对担心这种全球化现象作出的答复是，政府应当能管理，而不是控制，人们所称的“商业入侵”现象。

44. 然而，特别报告员满意地注意到，匈牙利电视台播放了某些有关人权问题的现场访谈节目。在与 MTV 副主席会谈期间，特别报告员鼓励他推出更多的此类节目，讨论诸如忽视儿童、男女不平等等主题的节目，甚至在见解和言论自由方面有争议的问题。

45. 如上所述，广电委成员是由议会各党派提名并经议会推选担任的，而广电委主席则由国家总统和总理联名推荐的。虽有些人认为，党派的支配地位所占比率过高，但这种安排却使各党派在传媒方面都获得了一定的地位，同时也使执政党和反对党均享有其代表性。因此，大部分党派对传媒在最后一次选举活动(1998 年 5 月 10 至 24 日)中所作报道，并未提出抱怨。欧安组织曾派出选举观察团观察了此次选举。然而，特别报告员注意到下列颇有争议性的指控，指称广电委投入运作的最初一年半期间，在审批电视台运营许可证方面带有政治倾向性。有些记者声称，广电委在管理传媒方面确立起了政治党派的影响力。其他一些人指责广电委企图购取全国广播公司的股份，从而使广电委成为其所管制行业的所有人之一。针对广电委提出的两项诉讼案，均提出了该委员会是否按法律意图，真正实现了在政治上的超脱。

46. 特别报告员认为，公共广播电台和电视台应独立于政府以及议会、各政治党派和任何其它社会团体。立法必须排除政府当局或任何团体影响广播节目，使之失去平衡、损害议论自由和新闻宣传的不偏不倚性。即便新立法使得广播传媒摆脱了政府的影响，然而，它们仍得依赖于各政治党派。为此，特别报告员特别建议，广电委应拥有更强的自主性，以防这一机构过份地政治化，并增强其专业性质。与

此同时，特别报告员也必需承认，《传媒法》是匈牙利在见解和言论自由方面取得的一项重大进步。

2. 与促进和尊重见解和言论自由权利相关的其他问题

(a) 对言论自由的法律限制

(1) 国家机密

47. 见解和言论自由的权利包括寻求和接受信息的权利，这也意味着公民有权获得公众关心的信息，并有权查看官方文件。尽管记者有着揭发公众关心的资料的职业和道德义务，但他们也必须了解刑法施加的限制和处罚。

48. 特别报告员获悉，匈牙利的法律规定，只有经主管机构或主管人通过正式程序并经法定手段授权作出规定，或某一文件的发表受到法律限制，这一文件才能成为“机密”或“不公开”的文件。非法获取和处理国家机密、向未经许可人士透露国家机密或拒不向有权了解国家机密的人提供这一机密均可被判处一至五年的徒刑。无意识泄露国家机密将可受到一年徒刑的处罚。

49. 在此方面，特别报告员获悉，《人民之声报》总编辑在 1998 年 5 月选举前公布了匈牙利和斯洛伐克就在多瑙河上建造一座水力发电大坝项目达成的协定草案。这一合同是涉及匈牙利社会党的一个极为敏感的问题。根据所收到的情况，警察开始了调查，并派出秘密警察到报社进行调查，因为公布这一协议被认为是违反了《国家机密和官方机密法》。该位总编辑向数据保护和信息自由委员会提出控告，该委员会对此案进行了调查，并作出了裁决，指出这位编辑未犯任何罪行，相反，他维护了公众的最佳利益，因为公众有权了解这一协议。不久之后，8 家报纸的总编辑联名在报上发表了为《人民之声报》同事辩护的声明。特别报告员了解到这一案件据称涉及政治利益，并且对存在补救措施表示十分赞赏。

50. 一些记者还抱怨说，一些议会会议以非公开方式进行是毫无道理的。特别报告员同意某些会议或谈判明显不能向公众公开，但应当尽可能提供有关的资料。看来，保密是权力和国家管理发挥中心作用的前社会主义国家遗留下来的立法的一部分，而对人格的保护则被推到相对的次要地位。

(二) 资料保护问题

51. 个人资料得到《宪法》和 1992 年《关于保护个人资料和公布公众关心的资料的第 63 号法令》的保护。根据这一法令第 2 条第 3 款，“公众关心的资料指除个人资料之外的由履行国家或地方自治政府职能或其他公共职责的当局处理的任何资料”。除非这些资料被定性为秘密资料或这些资料的公布受到法律限制，任何人均可获取这些公众关心的资料。

52. 1992 年法令为任命一位负责资料保护和信息自由问题的议会专员或称资料问题监察官奠定了法律基础，由于他须经议会三分之二多数选出，因此，他是拥有高度合法性的一名国家官员。资料问题监察官除了对总的资料保护和信息自由问题进行监督外，其任务包括对各种指控进行调查，管好资料保护登记系统并对与资料保护和信息自由相关的立法草案和各类国家机密发表意见。监察官就扩大或限制资料定性标准问题提出建议，并根据 1995 年保密法也有权改变对国家或官方机密的定性。

53. 特别报告员注意到，应当改进资料保护和传媒之间的法律关系。在此方面，资料问题监察官于 1996 年与全国警察总长和匈牙利全国记者协会的记者小组达成了一项“君子协定”，要着重保护被假定无罪的权利和受害者的个人权利，同时要尽力保护报界向公众报导的自由。

(三) “净化法”

54. 1994 年《关于对身居某些要职的人士进行背景核查的第 23 号法令》，或称《净化法》是东欧和中欧的前社会主义国家正在进行的变革的一个典型产物，其不同之处在于它既不认为出任过去的职务和现在的职务相互冲突，也未建议揭露以前政治告密制度的全过程。特别报告员获悉，这一法案倡导透明和公开，而不是惩罚那些身居重要政治职务和其他公职的人士。实际上，那些被发现属于前政体的人士并未遭到自动撤职。

55. 特别报告员注意到，在提出对上述法令的合法性进行审查的请愿后，匈牙利宪法法庭通过了一项裁决(1994 年 12 月 24 日第 60/1994 号裁决)，它在裁决中宣布，有关身居政府要职和参与公共生活的人士的资料和记录应根据《宪法》第 61

条被认为是公共关心的资料。而且，法庭宣布，该法适用于可受到背景核查的公共印刷传媒成员而不适用于匈牙利电子传媒成员是不合法的，且具有歧视性。

56. 在访问期间，特别报告员获悉，议会议员准备提出对这一法令的一项修正案，以便使这一法令的适用范围扩大至所有记者。特别报告员认为，这一法律可能会被任意利用，因为记者很可能由于未经证实的情况而成为公众注意的焦点，但最终仍被证明是无辜的。由于传媒在匈牙利社会中正变得日益重要，有人可能会滥用这一法律，有选择地压制某些记者的声音。

(b) 少数民族

57. 在匈牙利所承认的 13 个少数民族中，吉普赛人是人数最多和最为敏感的一个群体。为此，特别报告员希望以这一具体的少数民族为重点，对他们行使见解和言论自由的权利的情况进行评估。

58. 《1993 年关于民族和族裔少数人权利的第七十七号法令》确立了少数人集体权利的概念。它明文规定在少数民族占大多数的地区可有组织地开展有限的自治。这一法令以及 1996 年的《传媒法》确保公共电视台和电台将制作和播送少数民族的节目，以便促进匈牙利民族和族裔少数人的语文和文化。民族和族裔少数人问题议会专员职务的设立是走向保护匈牙利少数民族权利的又一个积极步骤。

59. 已经提交特别报告员的少数民族问题监察官去年的年度报告指出，关于每个少数民族提出的控告的数量，吉普赛人占绝大多数(63%)。大多数控告涉及司法问题，一些案例在传播媒介界激起了记者和其他人的深入辩论。监察官指出，传播媒介有关吉普赛人案例的报道并不客观，这又助长了偏见。

60. 确实，特别报告员注意到，匈牙利传媒至今未能消除绝大多数民众对吉普赛人的偏见。事实上，特别报告员获悉传媒对吉普赛人的报道充斥着冲突和各种问题的传说。而且，当事人的角色也十分被动，得不到机会在传媒的报道中发表其意见。据吉普赛人自己说，他们对传媒只把它们看成是特定的少数民族角色、而不是已融入社会的积极参与者感到遗憾。

61. 然而，特别报告员认为，在匈牙利，吉普赛人与传媒的关系及其在传媒中的形象要比中欧和东欧其他一些国家的情况为好。吉普赛人和少数民族普遍能够令人满意地获得信息。确实，在今日的匈牙利，有用少数民族文字印刷的报刊，国营

电台每天用各主要民族的母语如斯洛伐克语、罗马尼亚语、德语、克罗地亚语和塞尔维亚语播送两小时。就吉普赛人而言，匈牙利共发行八份吉普赛语的报纸，匈牙利电视台每周播送一次 25 分钟的节目，匈牙利电台每周则有一次 30 分钟的节目。就电视节目而言，特别报告员希望节目在更好的时段上播出，因为现在播送节目的时间是星期一下午 2 点和星期六上午 9 点。但是，特别报告员注意到，匈牙利的“Napkelte”节目看来十分关心吉普赛人问题，因为这一节目经常邀请吉普赛人的代表参加。另外，特别报告员获悉，匈牙利报界对吉普赛人的报道(这在过去曾经是一个忌讳的话题)最近在报道的次数和重点方面都有了明显的改善。

62. 关于少数民族的报刊，人们对他们所遭受的资金压力表示关切，而且政府对这些报刊的控制程度往往要大于对其他匈牙利传媒的控制程度。消息来源人士提出的其他问题是，由于受教育程度低，大多数吉普赛人的信息渠道是电视，较少人收听电台，读报纸的人则是寥寥无几。

63. 最后，特别报告员认为，必须作出更大的努力将少数民族融入传媒。由于受过教育的吉普赛记者人数有限，政府应当加强并推动培训。因此，特别报告员鼓励非政府组织采取行动，对吉普赛传媒专业人员进行培训。

三、最后意见

64. 特别报告员对匈牙利政府就建立民主、法制和保障人权、特别是见解和言论自由的权利作出的明确承诺表示欢迎。他注意到匈牙利强烈希望赶上欧洲的标准，这必将给经济和政治领域以及个人自由领域带来勃勃生机。

65. 特别报告员满意地注意到，匈牙利的法律环境在人权领域方面符合国际标准，特别是为见解和言论自由的权利提供了法律保障。在此方面，他对宪法法庭为扩大和进一步保护这一权利所发挥的作用以及三名监察官所开展的工作表示欢迎。

66. 特别报告员可以说，见解和言论自由在匈牙利处处都十分明显。审查制度已在几年前废除，在撤消了国家垄断之后，传媒在自由和独立的环境中运作。同样，特别报告员注意到，见解和言论自由明显得到了它应当得到的保护，而且任何旨在限制这种自由的企图都会受到社会各界的密切关注。有关在匈牙利法律中规定答复的权利的提案所引起的争议以及随后又撤回这一提议，以便重新起草一事表明，辩论方式十分健康，这充分表明民主已用于实践。

67. 但是，传媒的自由在实践中则因为独立或反对派的出版物受到财政压力、且同时受到政治利益的左右而在某种程度上受到阻碍。特别报告员希望强调指出，不应当通过诸如不公平地分配宣传地点或各政党为便利发放许可证而进行干预等间接方法或手段限制言论自由。在此方面，特别报告员希望强调，只有当传媒减轻对国家、政党和出资人的依赖程度时，才能够进一步加强匈牙利人民对见解和言论自由权利的充分享有。

68. 特别报告员还对利用和实施某些法律来限制见解和言论自由权利的做法表示关切。他认为，只有在公民及其选出的代表完全知情的情况下民主才能够运转。除了少数几种文件外，最好能够公开政府的文件，从而使公民能够了解公共资金是否得到正确的使用。因此，特别报告员指出，为了使记者能够发挥其作为民主社会中的监督者的作用，他们就必须能够在公平的基础上享有获取政府当局所拥有的信息的权利。

69. 特别报告员对在公共广播领域，尤其是在执行公众服务广播政策方面所开展的努力表示欢迎。但是，他对电视遭受政治影响的指控感到关切，这种情况归因于国家电台和电视委员会缺乏独立性。确实，鉴于电台和电视台具有巨大的影响力，使它们完全独立，摆脱政治和私人利益的左右，是至关重要的。

70. 特别报告员对匈牙利政府为促进和保障少数民族的见解和言论自由的权利而采取的积极措施表示欢迎。但是，他指出，应当作出更大的努力，使匈牙利记者更加关心少数民族、特别是吉普赛人的需求，并排除阻碍少数民族完全融入社会的偏见。他还鼓励推动少数民族的传媒，因为他认为这是少数民族能够保持其特征的最重要的手段之一。在此方面，民间团体应当发挥一个重要的作用，而特别报告员认为匈牙利的民间团体已相当发达。

71. 特别报告员注意到，前政体形成的做法和态度在许多方面仍然变化缓慢。确实，由于四十年的共产党统治，自我审查的意识仍然时有回光反照，这阻碍了报界的发展。但是，特别报告员深信，可以通过对记者进行充分的培训，从而帮助报界实现更加平衡的报道来逐渐克服夕日的残余。

72. 最后，特别报告员认为，匈牙利在转变其政治经济体制并使其法律体制与国际民主和人权标准接轨方面的经验在协助该地区其他国家开展其自身的转型进程并与该地区其他国家建立积极合作方面很有价值。

四、建 议

73. 根据在前一部分中所列出的主要意见和问题，特别报告员希望提出下述建议，供匈牙利政府考虑。鉴于在他访问期间所进行的公开和积极的意见交流，特别报告员深信，匈牙利政府将本着共同致力于促进和保护见解和言论自由权利的精神看待这些建议。

74. 特别报告员对设立三名监察官的机制表示欢迎，但建议除此之外再设立一个全国人权研究所。

75. 积极鼓励匈牙利政府确保《宪法》和《传媒法》所规定的保护成为普遍的准绳，而对言论自由权利的任何限制只能是例外现象，应当铭记这一类限制只应局限于《公民权利和政治权利国际盟约》第 19 条所许可的那些范围。

76. 特别报告员敦促匈牙利政府确保未来的立法及其实施符合第 19 条的规定和其他有关的国际标准。同时还鼓励匈牙利政府考虑各种方法，确保可能对言论自由和传媒自由发生影响的未来立法的程序做到公开透明。匈牙利政府还可考虑各种方法，把传媒专业人士纳入这一进程，继续与国际组织开展合作，并从咨询服务中获取益处。

77. 特别报告员敦促匈牙利政府考虑采取一切必要的措施，通过向一些资金困难的报纸提供一段时间的筹资便利来限制传媒所遭受的财政压力。应当通过建立一个无歧视性的特别自治基金提供这种资金援助。关于公共服务电视的资金问题，特别报告员建议呼吁各政府部门以及作家和艺术家一起参与与他们有关的节目的筹资工作，在分摊成本和利润的基础上制作具体的节目。但是，特别报告员认为，应当禁止向电视提供直接的预算援助，以避免电视台对国家财政的完全依附。

78. 特别报告员敦促匈牙利政府采取一切必要的步骤，确保国家电台和电视委员会的持续的独立性。为实现这一目标所采取的步骤应当包括对该委员会的人员组成进行审查，以确保该委员会完全独立于政府和各个政党。任命程序应包括公开听证，并根据多样性和以专业技能为基础的选择标准加以组织。在此方面，特别报告员建议应当让传媒专业人员、知识分子和民间团体的代表参与国家电台和电视委员会的工作。

79. 根据儿童权利委员会 1998 年 6 月的建议，以及人权事务委员会 1993 年 8 月的建议，特别报告员鼓励匈牙利政府加强其努力，向非政府组织，大众传播媒介

和广大公众，其中包括儿童本身宣传《儿童权利公约》和《公民权利和政治权利国际盟约》的各项原则和规定以及人权领域中的其他所有文件，从而提高农村、贫穷社区和少数民族社区的儿童获取信息的程度。

80. 特别报告员赞赏地注意到匈牙利为改善吉普赛人的生活水平所采取的各项措施，但同时他对这一少数民族群体所遭受的顽固不化的偏见和歧视态度表示关切。特别报告员希望鼓励匈牙利政府和非政府组织团体向吉普赛记者提供充分的培训，并利用传媒改善匈牙利吉普赛人的形象。国家应当通过一种创新的进程在民间团体体制和广大公众中灌输一种强烈的正义感和一体化的现实思想。在此方面已经明显出现了令人鼓舞的迹象，值得赞赏。

附 件

特别报告员在访问期间会晤的人士

官 员

匈牙利共和国总理特别顾问 László Tóth Gy 先生；外交部：国际组织司司长 Guyla K. Szelei 先生，人权和少数民族法律管理处处长 Péter Kovács 教授，高级参赞 Csaba Mohi 先生；司法部：副国务秘书 Hóltz Lipót 博士，人权处处长 Tamas Ban 先生，宪法科科长 Paulina Oros 女士，人权处法律顾问 Zoltan Tallodi 先生；议会议员兼宪法和司法事务委员会主席 Béla Pokol 博士；自由民主联盟议员 Mátyás Eörsi 博士；议会人权事务专员(监察官)Katalin Gönczöl 博士；议会资料保护和信息自由问题专员 László Majtényi 先生；宪法法庭法官和公法教授 Antal Adam 先生；国务秘书兼全国司法理事会主席 János Zsanitz 博士；议会议员兼议会人权、少数民族和宗教事务委员会主席 Kósa Magda Kovács 博士和该委员会的两名成员。

传媒专业人士

匈牙利广播电台总编辑 Miklós Martin-Kovács 先生；《匈牙利日报》总编辑 D. Horváth Gábor 先生；《匈牙利新闻》总编辑 Ilona Kocsi 女士；《人民自由报》总编辑 Pál Eötvös 博士；《匈牙利民族报》副总编辑 István Wintermantel 先生和外事处处长 Lajos Pietsch 先生；匈牙利电视台音乐电视副总裁 Péter Feledy 先生；Duna 电视台副总裁 László Lugossy 先生；匈牙利全国记者协会主席 István Wisinger 先生和该协会的六名成员；匈牙利记者团体主席 Csaba Kósa 先生和该团体的四名成员；匈牙利广播电台公共基金会董事会主席团成员 Miklós Haraszti 先生；全国电台和电视台委员会主席 Mihály Révész T.先生及该委员会的四名成员。

学术界

国际公法教授 László Valki 博士；大学教授 Ferenc Mádl 博士；大学教授 István Schlett 博士；法学院教授 Gáspár Bíró 先生。

非政府组织

广告俱乐部成员兼人权信息和文件中心主任 Gábor Halmai 先生；

匈牙利赫尔辛基委员会执行主任 Ferenc Kőszeg 先生；

开放社会研究所：区域传媒方案主任 Gordana Jankovic 女士，吉普赛人节目传媒基金网络媒体节目经理 Orhan Galjus 先生；

捍卫人权中心主席 Marton Ill 博士；

国际少数人权利团体项目经理 Anna-Mária Bíró 女士；

吉普赛新闻中心国际协调员 Gábor Miklósi 先生；

吉普赛民权基金会主席 Aladár Horváth 先生。

其他人士

Penzugykutato 研究所 István Csillag 先生；

民意调查机构“Tarki”民意研究所主任 István György Tóth 先生；作家 György Konrád 博士；匈牙利作家协会主席 Béla Pomogáts 博士；匈牙利通讯管理局主席 Alajos Kauser 先生；“Szonda Ipsos”传媒、舆论和市场研究所主任 Adám Levendel 先生。

-- -- -- -- --