联合国 E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/63/Add.2
10 January 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
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

增进和保护见解及言论自由权特别报告员阿比德·侯赛因先生按照第 1999/36 号决议提交的报告

增　编

对爱尔兰的访问报告

GE. 00-10051(C)

目 录

	段 次	页 次
导 言	1 - 5	3
一、背景和情况	6 - 7	3
二、主要考虑因素和关注的问题	8 - 69	4
A. 法律框架	8 - 23	4
B. 主要的意见和关注的问题	24 - 69	7
三、结论性意见	70 - 79	19
四、建 议	80 - 90	21

附 件

特别报告员在访问期间会晤的人士 24

导　言

1. 本报告是根据人权委员会 1999 年 4 月 26 日第 1999/36 号决议编写的。报告中载述并分析了增进和保护见解及言论自由权特别报告员阿比德·侯赛因先生提交的关于他在 1999 年 10 月 18 至 22 日到爱尔兰访问时从一些个人和非政府组织收到的、与涉及见解扩言论自由权的事项有关的资料。

2. 特别报告员于 1999 年 4 月 13 日向爱尔兰驻联合国日内瓦办事处代表团寄发了一封信，要求爱尔兰政府同意他到该国访问。爱尔兰政府于 1999 年 9 月 1 日同意了这项要求。

3. 特别报告员感谢爱尔兰政府在他履行任务期间与他合作，非常感谢爱尔兰政府帮助他安排这次访问，特别要感谢促使他此次访问成功的外交部长和该部工作人员。

4. 访问期间，特别报告员会见了政府代表、国会议员和司法部门成员，也会见了在人权领域开展活动的一些非政府组织的代表、学术界人士、作家、媒体部门的专业人员以及民间社会中对他的任务感兴趣的另一些成员。

5. 特别报告员访问期间所会晤人士的名单载于本报告附件。

一、背景和情况

6. 几十年来，爱尔兰发生了显著的转变，从一个富于传统和农村特色而且为教会所支配的社会变成一个较为现代、信奉现世主义和面向服务的社会。这种情况最显著地表现在都柏林市及其周边地区极为活耀的信息技术部门的增长方面。比起全国其他地区， 爱尔兰西部还是比较富于传统和农村的特色。爱尔兰目前意图成为欧洲电子商务中心，将继续在经济和社会方面造成深刻的变化。由于这种新兴的繁荣景象，爱尔兰正在出现一些新的挑战，例如寻求庇护者的到来。爱尔兰本来是以对外移民为其特征，看来还没有为这种新现象作好准备。

7. 就见解及言论自由来说，爱尔兰的印刷媒体主要为私营部门所拥有，独立新闻和媒体公司基本上支配了星期日的报纸市场，就各省报纸来说，更是这样。英国的一些报纸也发行爱尔兰版。除了国营电视和在爱尔兰播放的英国节目以外，电

缆和卫星电视也提供了广泛的选择。数字地面电视很快就会加入营业，将由国会正在审议的一项关于广播的新法案加以管理。

二、主要考虑因素和关注的问题

A. 法律框架

8. 在这方面，特别报告员将简要地考虑国际和国家体制中对爱尔兰见解及言论自由权的保护起制约作用的一些方面。

1. 国际义务

9. 爱尔兰在人权领域中接受了广泛的国际义务。它是《公民权利和政治权利国际公约》及其两个附加议定书、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》的缔约国，目前还没有加入《消除一切形式种族歧视公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。爱尔兰批准的国际协定并不是自动执行的，人权两公约的规定不能在法院直接援用或直接执行。

10. 此外，爱尔兰批准了《1953 年欧洲保护人权与基本自由公约》以及个人请愿权，但还没有将这项公约纳入本国法律。爱尔兰也是欧洲安全与合作组织的参加国。

2. 国家立法

(a) 宪 法

11. 《1937 年宪法》第 40 条第 6 款第 1 项规定了见解及言论自由。其中规定：“国家保证公民有行使[……]权利以表示其信念及见解的自由”。

12. 第 40 条第 6 款第 1 项也提到媒体，将其界定为“电台、报刊、电影院等舆论机关”，并且确认“其正当言论自由，包括批评政府的政策”但是禁止使用它“破坏公众或道德或国家公权力”。而且，“出版或发表亵渎，煽动或猥亵言论是可依法惩治的犯罪行为。”

(b) 关于报刊和其他媒体的法律

13. 印刷媒体不受具体规章条例的限制，但受严格涉及报刊问题的其他法律的管理，例如《1961 年毁谤法》。该法规定：被控毁谤的报纸和期刊必须证实所使用之诽谤字句的真实性。《1939 年危害国家治罪法》规定了涉及煽动性文件的罪行，例如文件内容预谋或倾向于破坏公共秩序或国家当局，或指称、暗示或认为根据《宪法》执掌权力的政府不是合法政府，或认为根据《宪法》维持的军队不是合法的国家军队。根据《1963 年公务秘密法》，国家有权起诉未经批准而披露敏感性政府情报的行为。《蔑视法庭法》基本上由法官根据法院有内在管辖权的一般原则加以制定，以确保司法不受妨碍，法院命令得到遵守。

14. 在电视和电台方面，艺术、遗产、爱尔兰语区和岛屿事务部负责制订管理广播和视听工业的国家政策。《1960 年广播法》规定成立国家电视和广播事业管理局。爱尔兰国营广播电视公司(RTÉ)是法定法人，由政府任命成员九人组成爱尔兰广播电视事业管理局予以管理。1976 和 1990 年制定的条例经过修正以后，对广播事业管理局进行了改组。

15. 为了管理私营广播公司，《1988 年广播和电视法》规定设立一个独立电台和电视委员会。该委员会为特定领域的播音服务作了安排，除了爱尔兰广播电视公司提供的广播服务以外，还提供国营电台服务和电视节目服务。该委员会确保每一个独立电台和电视承包人遵守《1988 年广播和电视法》的规定和自己与独立电台和电视委员会的合同规定。独立电台和电视委员会是一个自筹经费的机构，其收入来自向特许电台课证的广告税。委员会设委员 10 名，由政府任命，任期五年。

16. 《1999 年新广播法案》正由国会审议。如果获得通过而成为法律，将设立一个机构承办数字电视服务并负责其管理工作。该法案还规定将独立电台和电视委员会的名称改为爱尔兰广播委员会。这个机构将在数字广播的管理方面具有更大的权力和职能，将同广播内容提供人订立合同，拟订关于广播节目材料、广播广告和一系列其他有关事项的法规和规则。

17. 在互联网方面，《1998 年贩卖儿童和儿童色情法》适用于通过互联网传播的资料。总理要求司法、平等和法律改革部长设立关于以非法和有害方式使用互联网问题的一个工作组。该工作组于 1998 年 7 月提交了第一份报告，提议采取一拨子战略措施，以适当方式对付以非法和有害方式使用互联网情事。

(c) 直接影响见解及言论自由权之行使的其他法律和体制

18. 《1997 年新闻自由法》使公众能够以符合公共利益和隐私权的方式尽量取得公共机关拥有的信息。该法规定设置新闻专员，需由政府提名，再由总统任命并经国会同意，任期六年。新闻专员有权发布具有法律约束力的决定。

19. 《1988 年数据保护法》管理以电子形式披露的信息。该法使得 1981 年 1 月 28 日在斯特拉斯堡签署的《在自动处理个人数据方面保护个人公约》付诸实行，并且按照其规定对自动处理的、涉及个人的若干信息之收集、处理、保持、使用和披露进行管理。

20. 以下各项法律管理出版物、影片和录象的审查制度和分类：《1923 年影片审查法》规定设立影片审查署和影片审查委员会； 《1992 年影片审查法(修订案文)》规定任命助理审查员根据本项法律协助审查员履行职务；《1970 年影片审查法(修订案文)》在这方面开始采取比较宽松的做法。《1989 年录象法》采取预防色情录象的商业进口、出售和发行，以及对录象进行认证和分类的办法管理家庭录象出售和出租业。

21. 1929 至 1967 年的《出版物审查法》管理出版领域。《1946 年出版审查法》规定设立出版审查委员会，由司法部长任命委员 5 人和以同样方式任命的出版审查上诉委员会，其主席为一名法官或开业律师或法律顾问。《1967 年出版审查法》减轻了该法规的严厉程度，规定过去和将来以淫秽或猥亵为由查禁书籍的在禁期间以 12 年为限。

22. 《1937 年宪法》(1992 年宪法第十四次修订案文)第 40 条第 3 款第 3 项和《1995 年(国外人工流产)信息管理法》对人工流产的信息进行了管理。

23. 根据 1998 年耶稣受难节协议，爱尔兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国决定成立一个独立人权委员会，一个设在爱尔兰，另一个设在北爱尔兰，两者相互合作。根据目前正在议会审查的新人权委员会法案，新人权委员会在履行其职务方面将独立于政府之外。它的工作将是在爱尔兰保持法律和实践的适当运作和效能；与在人权方面具有专长的国际机构磋商；建议政府采取措施以便进一步加强对人权的保护并且提高公众对人权问题的认识与理解。委员会也将能够编写研究计划并出版研究结果，并协助个人追踪人权案件。

B. 主要意见和关注的问题

1. 媒 体

24. 为了评估行使见解及言论自由权的情况，特别报告员会见了许多媒体专业人员以及新闻记者的社团—全国记者协会的成员。

(a) 印刷媒体

25. 根据特别报告员获得的资料，爱尔兰的报纸，无论是爱尔兰报纸还是英国报纸，都分为在全国发行的报纸和在发行格局上以地方读者为对象的报纸。在向全国发行的报纸中爱尔兰报纸有 16 家，英国报纸有 19 家。在发行格局上以地方读者为对象的报纸有 60 家。特别报告员注意到， 独立新闻和媒体股份有限公司集团在爱尔兰报纸市场上处于主要支配地位。这个集团拥有发行量最大的晨报《爱尔兰独立报》、《星期日独立报》、《星期日论坛报》、只在星期日出版的《星期日世界报》、向全国发行的唯一一家晚报《论坛晚报》，并且在全国各省发行的报纸中报纸中占有 50%以上的市场份额。特别报告员还获知，从联合王国进口的报纸引起了竞争。其售价往往低于爱尔兰本地的报纸，一些小报更是在爱尔兰报纸市场采用较低俗的新闻道德标准。

26. 虽然爱尔兰报刊独立，不受任何控制，但是特别报告员获知一些令人担心的问题，特别值得注意。他获知，爱尔兰法律没有明确保护新闻记者为其机密资料来源保密的权利。[1] 法律改革委员会于 1994 年处理了这个事项，以多数意见决定不在爱尔兰实行类似于《1981 年联合王国蔑视法庭法》第 10 条的规定，[2] 而是由法院裁决这个问题。据报，法院通常避免命令新闻记者透露资料来源。到目前为止，

---

[1] 刑事上诉法院在 In re O'Kelly (1974)指出，新闻记者通常认为他们应该遵守不披露机密资料来源，这是可以接受的，但也指出，决定某一个证人是否必须答复一个特定的问题，仍然是法院的职责。

[2] 《1981 年蔑视法庭法》第 10 条规定： “任何法院不得要求任何人披露应由他负责任的文章的资料来源，也不得由于他不披露资料来源而认定他有罪，除非法院认定，基于正义或国家安全或为了避免失序或犯罪而有必要予以披露。”

只有两名记者在爱尔兰由于拒绝确定资料来源而被投入监狱：一次在 1930 年代，另一次在 1970 年代初。最近，1995 年，政府由于格林纳达电视台的 Susan O'Keeffe 所制作的一个节目就牛肉加工问题设立了调查庭，她由于拒绝向这个调查庭指明资料来源而被起诉。后来，根据技术上的理由判她无罪。

27. 特别报告员还获知，自从 1996 年发生 Goodwin 案 [3] 以来，这个问题一直在发展，在该案中，欧洲人权法院裁定，限制新闻记者透露资料来源违反了保护言论自由的《欧洲人权公约》第 10 条 [4] 。爱尔兰当局认为，法院越来越认识到不应该限制新闻记者透露其资料来源。

28. 向特别报告员提出的另一个事项涉及对诽谤的民事诉讼，全国新闻记者协会和其他来源认为，该项诉讼可能严重抑制爱尔兰的新闻业。据报，报纸业可能由于对当权人士进行适当的调查需要承担高昂的法律诉讼费用而认为受到限制。这个问题将在下文第 41 至第 46 段中叙述。

29. 特别报告员也获知，《1997 年言论自由法》的执行情况涉及对一些官方报告的使用。根据该法要求使用官方报告的申请中约有 20%是由新闻记者提出的。特别报告员收到的报告显示，《星期日论坛报》的一个记者于 1999 年 1 月 12 日要求国会众议院提供关于 1998 年以来每一位国会议员所报销的旅行、电话、邮资、秘书和办公室管理等费用的资料。众议院办公室决定发表费用的数额，但不说明报销这些费用的议员的姓名。当这位记者就这项决定提出控诉时，新闻专员于 1999 年 7 月 27 日决定，应该一并发表有关议员的姓名。现在，这些资料属于公众域，特别报告员获知，可能明年就一定会发布。特别报告员赞扬这种执行《新闻自由法》的方式，因为这种做法使得国会议员对公众更负责任，使公众更加理解他们。

---

[3] Goodwin 诉联合王国(16/1994/463/544)，1996 年 2 月 22 日通过的判决。

[4] 《保护人权和基本自由公约》第 10 条规定：“人人享有言论自由的权利。这项权利应该包括持有意见以及接受和传递资料和思想而不受公共当局的干涉，也不受国界的限制。”

(b) 广播媒体

30. 爱尔兰的广播业主要由国家控制，但由于电缆电视和卫星电视的存在，国营广播业并没有居于垄断的地位。广播投诉委员会根据对公私营广播节目的投诉进行调查。

31. 爱尔兰广播电视公司是爱尔兰国营广播机构，接受爱尔兰广播电视管理局督导。该管理局由政府任命的成员九人组成，每月召开爱尔兰广播电视公司董事会，制定政策，为公司提供指导方针。爱尔兰广播电视公司执行委员会负责日常管理工作，由局长主持会议。爱尔兰广播电视公司可以独立作出编辑决定。来自电视特许收入和广告收入的经费，能够支持三个国营电视台、四个广播网、和一个地方广播电台。

32. 特别报告员获知，爱尔兰广播电视公司具有公平和公正的法定责任：在播出政府的意见以后，应在同一天播出反对的意见。特别报告员注意到，高等法院于1998年作出的一项判决目前还在上诉 (最高法院于1999年10月听取了案情但维持了原判)，爱尔兰广播电视公司在公民投票的政治宣传中必须为政党的正、反两方面意见提供一样多的时间，在此之前，一直有人控告该公司在历次公民投票中对政党政治广播时间分配得不公平，违反了广播法所规定的法定责任。[5] 从1994年起已经不适用的、施加于广播业的唯一限制是《1960年广播管理条例》第31条中所规定的限制，下文第47-50段中对这一点作了说明。特别报告员满意到注意到，爱尔兰广播电视公司于1999年6月开始以阿尔巴尼亚语广播，为在爱尔兰的科索沃难民开办广播信息服务。节目内容包括新闻、阿尔巴尼亚民俗和流行音乐以及英语课程。

33. 爱尔兰广播电视公司的垄断地位于1980年代随着私营广播业的出现而结束。《1988年广播电视法》规定设立独立广播电台和电视委员会，负责在爱尔兰开办、经营、监督和发展独立广播业。《1999年新广播法案》规定将独立广播电台和电视委员会重新命名为爱尔兰广播委员会，扩大其作用和职责，尤其是管理新兴的数字服务并且负责为所有广播公司拟定标准法规。

---

[5] Coughlan 诉爱尔兰广播电视公司(1998)。

34. 特别报告员关心地注意到社区广播服务在独立广播电台和电视委员会鼓励下的发展情况。有一个非营利组织拥有一个社区广播电台，它的组织章程规定这个电台主要由社区成员普遍参加、管理、经营和编制节目。收听该电台的社区人士能够用这种方式在所有级别上进行参与。该台的节目制作应该以社区的收听情况为基础，并且应该反映特许该台服务的社区听众的特殊利益和需要。引起特别报告员注意的另一个节目是《妇女之声》。这个节目着眼于通过培训和政策以及政策及管理方面的主动行动促进妇女在独立电台广播业中的机会均等。而且，数字地球电视的来临将使节目制作者有机会更加了解一些具体问题，例如爱尔兰农村地区和其他地区的妇女和未成年人问题。特别报告员希望，这种服务能够向未成年人和处境不利阶层提供收听权，从而促进和保护文化和语言多样状态。

(c) 新信息技术

35. 1997 年，政府设立了一个工作组，研究非法使用和以有害方式使用互联网的情况，这个工作组由公营部门和私营部门的代表组成。这个工作组的一个主要关注事项是确保爱尔兰能够一方面从互联网得到巨大利益，另一方面则保护儿童和其他用户不致以不合法或有害的方式使用互联网。这个工作组在其第一份报告中开列了一份非法使用互联网的方式清单，包括对儿童造成伤害的行动(儿童色情、贩卖儿童)；对人的尊严造成伤害的行动(煽动种族仇恨)；非法赌博；侵害隐私和知识财产权利；以及对经济安全、信息安全和国家安全的威胁。工作组指出，应该援用法律取缔对互联网的非法使用。对“有害”一词的解释比较主观，涉及文化上的具体内容。遇有以“有害”方式使用互联网的情况，应该采用技术本身的过滤机制来检查和杜绝不合适的信息。

36. 特别报告员满意地注意到，这个工作组建议采取国家不要干预的办法。反之，应该由互联网服务提供商设立一个自我管理系统来解决这个问题。这一系统将包括一个国家热线，负责报告在爱尔兰互联网服务提供商管理的网址上以非法方式使用互联网的情况；把需要的伙伴聚集在一起以保证顺利进行自我管理并且采取适当注意措施的咨询委员会。由于互联网的全球特性，这个咨询委员会将同欧洲的类似团体保持密切联系。

37. 《1998 年贩卖儿童和儿童色情法》是爱尔兰为了解决互联网问题在法律上主动采取的第一项行动。该法明文规定了涉及儿童色情的若干犯罪行为。该法规定，互联网服务提供商可因促成或便利发行、进口或出口儿童色情画片或储藏此等材料而被控告。但是，特别报告员获知，互联网服务提供商很难控制他们的用户访问哪些网站，他们可能面临两种选择：不是被起诉，就是切断爱尔兰同互联网的联系。

2. 涉及促进和尊重见解及言论自由权的其他关注事项

(a) 对于言论自由的法律限制

(一) 审　查

38. 特别报告员注意到，爱尔兰对影片、录象、书籍和期刊的内容实行审查。1993 年，联合国人权事务委员会谴责爱尔兰关于这个问题的立法，认为“应该采取措施废除关于言论审查的严格法律，确保对出版委员会审查机构所作的决定进行司法审查”。[6] 最近在 1999 年夏天发生一份期刊由于登载一家按摩院的广告而被查禁的 In Dublin 案以后，特别报告员得到的报道指出，爱尔兰政府将对涉及新闻检查制度的一些法律进行审查，因为这些法律已经过时了。特别报告员从许多资料来源证实了爱尔兰言论审查制度的特点是缺乏透明度和岗位责任不明确。

39. 影片和录象带的检查是根据《1923 至 1992 年的影片审查法》以及《1989 至 1992 年录象录制法》进行的。司法部长任命的影片检查员必须对所有影片和录象带进行筛选并且加以分类以后，才能在爱尔兰出售或放映。但是，特别报告员在会见一些助理检查员期间得知， 目前把重点放在保护儿童和对内容进行分类，使人们能够有更多的选择。在电影方面，最近几年内，只有 6 部影片被查禁，[7] 一般说来，是由于 它们毫无来由地充满暴力，例如奥利弗·斯通所导演的《天生杀手》。

---

[6] CCPR/C/79/Add.21,第 21 段，1993 年 8 月 3 日。

[7] 《1992 年影片审查法(修正案文)》第 7 条第 2 款规定：“……由于内容猥亵、淫秽或亵渎神明或由于公开展览的内容会展示一些违反公共道德的原则或会破坏公共道德，而不适合进行一般展览”。

一般而言，要不是将可能属于暴力型的其他影片列为更高的查禁级别，就是剪掉年青人可能模仿的一些动作技巧。在录象带方面，官方检查员查禁核心色情影片。有一个通常由司法部长任命的九人上诉委员会负责审查在三个月内对检查员所作决定提出的上诉

40. 1929 至 1967 年的《出版物审查法》规定对出版物进行审查。司法部长任命五人组成出版物审查委员会，对海关官员或公众提交它审查的出版物进行审查，或者根据它自己的倡议对书籍进行审查。该委员会如果认定某一书籍或期刊内容淫秽或猥亵，则禁止其出售或发行。委员会举行非公开会议，它没有为所作决定说明理由的义务。特别报告员获知，上诉程序也是秘密的，出版物审查上诉委员会也举行非公开会议。《1967 年出版物审查法》减轻了法规的严厉程度，而将对某本书的查禁期限定为 12 年。因此，在 1955 年以前委员会比现在保守得多的情况下遭受查禁的书籍现在又在爱尔兰发行了。

(二) 诽　谤

41. 特别报告员从全国新闻记者协会和其他来源获知，诽谤诉讼严重地阻止新闻专业在爱尔兰的发展，因为这种案件可能为报纸——特别是小报——在金钱和时间方面造成困难。《1961 年诽谤法》规定证实出版物所报导的内容为真实的举证责任应由被告承担。而且，当某一个媒体报导失实因而毁损了某一政治人物或其他公共人物的声誉时， 是没有任何辩护余地的，即便被告已经合理地小心核实其报导为真实，而且作为对公益事项的讨论出版其内容于理并无不合。

42. 1991 年 12 月，法律改革委员会出版了一份报告，就诽谤的民法提出说明，建议废除《1961 年诽谤法》并且制定新法。在各项建议中，法律改革委员会提议，就立法来说， “诽谤”应该界定为“出版有关原告的任何有损其声誉的事项。”。“诽谤”的定义是“内容(a) 失实，因此 (b) 势必损害原告在合理社区成员中的声誉[……]”。委员会认为，举证责任应该由原告承担，以显示“以表明有出版物存在，出版物中所载述的内容是诽谤性的(它也意味着必须证实其谬误)，以及涉及原告的诽谤内容”。法律改革委员会也提议不将向原告道歉或愿意向原告道歉视为接受赔偿责任的表示。1996 年，由政府成立的报业委员会认为“应该修改诽谤法”。

该委员会也分析了即使已经适当注意而且没有任何疏失但还是由于错误而引起无意中妨害名誉案件，因此提议当事人不应该有权要求赔偿一般损害，如果她或他不曾由于这种诽谤性内容的出版而受到钱财损失。

43. 特别报告员也获知，司法部门没有对陪审团可能判给的赔偿诽谤损失数额进行适当控制。由于《星期日独立报》上有一篇文章指控政治家德罗萨先生与苏联共产党和其他犯罪活动有联系，最高法院于 1999 年 7 月赞成由该报赔偿他 300,000 爱尔兰镑的判决。最高法院也拒绝了关于应该对判给的数额适用相称的标准和应该具体指示陪审团在作出这种裁决时适用哪些标准的建议。[8] 全国报业协会指出，媒体机构每年大约支付了 800 万至 1,000 万爱尔兰镑的诽谤费用。但是，这种案件多半在到法院按铃申告以前就在庭外赔偿了事。目前，各报纸为了避免发生诽谤案件，便训练记者避免诽谤，每天 24 小时都有律师等待咨询，以便在发行报纸以前确定其中没有诽谤的内容。

44. 特别报告员接到的报告显示，对诽谤提起刑事诉讼的案件很少。诽谤罪需要有证据，证明有严重毁损某人名誉的言词，只有得到高等法院的认可才可以起诉。据报，高等法院很少给予这种认可。法律改革委员会于 1991 年 12 月在关于诽谤罪的报告中建议保留诽谤罪，但必须以更加确切的方式加以证实。特别报告员对最高法院最近宣布亵渎神明是违反宪法的行为，表示欢迎。[9]

45. 但是，特别报告员关心地注意到，公众和政治界都不赞成修改诽谤法。他从许多消息来源获知，公众在诽谤案中通常不同情报纸，不赞成登载私事的详情。具体地说，特别报告员获知，目前正在辩论应该如何在自由言论和隐私权之间取得平衡。这一点特别重要，因为爱尔兰人不仅看重个人名誉，就是宪法中也提到“良

---

[8] 德罗萨诉《独立报》案(1999)。此外，欧洲人权法院在 1995 年 6 月 23 日通过对托尔斯泰·米洛斯拉夫斯基诉联合王国案的判决(8/1994/455/536)，其中宣布：“...注意到了申请人在对其案件之裁决的数额大到极不相称时不能得到适当和有效的保障，法院认定确有侵犯申请人依《公约》第 10 条应有之权利的情事”。

[9] 科尔韦诉《独立报业》案(1999)。

好名誉”。[10] 因此，有些人认为，报纸不应该登载不影响公众生活的私事。而且，据称，一般认为，报纸具有很大的力量，拥有大量财政资源，如果某人被媒体错误报导，却没有钱向法院申告，他或她就别无申诉的途径了。官方和非官方的许多人员就这个问题的解决办法向特别报告员提出建议，认为应该设立新闻监察员或新闻委员会，由媒体业提供所需经费。也有人认为应该修订诽谤法，以便采取比较简便的程序，例如在被诽谤的人只要求赔礼道歉或赔偿的情况下采取这样的程序。

46. 特别报告员最近注意到，虽然有法律改革委员会提出的建议，时隔数年，还是没有从政治上对这个问题采取任何行动，目前正在草拟一份新的诽谤法案。

(三)《1960 年广播管理条例》第 31 条

47. 特别报告员获知，《1960 年广播管理条例》第 31 条[11] 规定：艺术、遗产、爱尔兰语区和岛屿事务部长得命令电台和电视广播公司不广播“可能促成或煽动罪行或可能破坏政府公权力”的任何事项。《1988 年电台和电视法》第 12 条对《1960 年广播管理条例》第 31 条作了修订，把地方电台也包括在适用范围内。

48. 从 1971 年到 1994 年，部长每年根据这项规定发布命令禁止会晤非法组织或新芬党的发言人，或为它们进行选择广播。无论会晤或广播的内容为何，仍然实行这项禁令。1994 年以来，不曾根据第 31 条发布任何禁令，但是该条仍然具有效力。

49. 1991 年，欧洲人权委员会宣布不受理一些新闻记者和广播员要求就《广播管理条例》第 31 条向爱尔兰政府提出异议的请愿[12]，因为这项投诉的确毫无根据。但是，在 1993 年，联合国人权事务委员会指出，“不准广播媒体与境外的一

---

[10] 第 40 条第 3 款第 2 项规定：“国家尤其应该以法律尽量保护个人不受不正义的攻击，而在个人遇到不正义的对待时，维护每一个人的生命、人身、良好名誉、以及财产权

[11] 《1960 年广播管理条例》关于由部长指导的第 31 条规定：“部长可以书面方式指示管理局不广播任何特定事项或任何特定类别的事项，管理局应遵从这种指示……”

[12] 珀塞尔诉爱尔兰案(1991 年)。

些团体晤谈的禁令违反了《公约》第 19 条第 2 款所规定的接受信息和传递信息的自由。” [13]

50. 对于这个事项，特别报告员认为，公营电台和电视应该独立于国家，法律必须明文规定国家当局不得以可能损害言论自由和信息公平之间的平衡的方式影响节目的制作。因此，他对各方要求修改该法的建议表示欢迎。

(四) 公务机密法

51. 《1963 年公务机密法》对政府情报的取得施加了广泛的限制，国家可对未经许可擅自透露敏感性政府情报的人员提起诉讼。1985 年，有一个新闻记者由于登载了未经许可的情报而根据《公务机密法》受到罚款。[14]

52. 一些消息灵通人士告诉特别报告员说，开始实行新闻自由法的时候，曾经许诺推翻公务机密法所规定的那种对于机密的假设。实际上，还是容许公务员透露资料，但只有在符合《新闻自由法》的情况下才可以透露。公务机密法可以继续适用于《见解自由法》所不适用的资料的披露，例如 1998 年 4 月以前的纪录或没有列在《新闻自由法》清单上的机构的纪录。

(b) 查询和接受资料的权利

53. 见解自由和言论自由的权利包括查询和接受资料的权利，这也意味着公民有权取得公众关心的资料，并且有权检查官方文件。特别报告员满意地注意到，爱尔兰的《1997 年新闻自由法》容许一般公众取得公共机构所持有的资料，如果涉及自己的官方资料不完全、不正确或会使人产生误会，则可予以修改，可以就影响他们的决定要求说明决策的理由。各种消息来源告诉特别报告员说，该法自从在 1998 年 4 月 21 日正式生效以来，运作情况良好。据报，许多政府部委和国家机构产生了开明的新文化。看来，媒体尤其擅于利用法律规章。

54. 《1997 年新闻自由法》将官方情报分为两种：个人资料和官方纪录。 个人可查阅自己的个人资料，无论是多么陈旧的资料。除了一些例外情况，也能够查

---

[13] CCPR/C/79/Add. 21, 第 15 段，1993 年 8 月 3 日。

[14] DPP 诉《独立报》案(1985 年)。

阅官方资料——该法正式生效以后设立的政府部门、地方政府当局、卫生局和一系列公共机构所持有的纪录。可以凭借部委的规章把另一些公共机构纳入该的范围内。该法也规定设立一个信息专员办公室。如果这个公共机构拒绝给予资料，要求提供资料的人可以向信息专员提出诉愿。信息专员可以要求查阅与某项诉愿有关的所有文件并就此作出决定。如果这项资料符合公共利益而必须予以披露，信息专员也有权决定“公共利益”指的是什么。许多资料来源向特别报告员表示，现任信息专员凯文·墨斐先生也是现任监察员，他在根据该法援用这项诉愿制度时历来小心确保从宽使用公共利益的定义。

55. 针对该法对特别报告员表示关注的事项是暂时不把警察力量列入该的范围内。有些消息灵通人士认为，该法一旦开始有效运作，就应该包括警察力量，但涉及国家安全的情况除外。据强调，当警察受到公众的监督时，他们通常比较负责任而且比较富有效率。向特别报告员表示的另一个关注事项是该法缺乏回顾作用。有些消息灵通人士也向特别报告员提到在信息专员作出某些政治力量不同意的一些决定时，该法可能通过修订而受到限制，其他国家已经发生这种情况。

(c) 妇　女

56. 涉及爱尔兰妇女对见解自由和言论自由之权利的一些问题引起了特别报告员的关心。

57. 关于查询和取得信息的权利，特别报告员获知，按照爱尔兰的法律，在主要为妇女所关注、但不是专属妇女的一些领域内，据说还没有取得资料的机会。

58. 在爱尔兰，人工流产是不合法的，除非分娩会严重危害产妇的生命，否则不许堕胎。在过去，这意味着取得关于从爱尔兰到国外作人工流产手术的资料也是不合法的。国外人工流产资料的取得目前由 1992 年第十四次《宪法》修订案文第 40 条第 3 款第 3 项和《1995 年(到国外终止妊娠)信息管理法》加以管理。修订案文的作用是保证妇女有以口头或书面方式取得在另一国进行合法的人工流产所需资料的自由。但是，法律对可以用合法方式提供的信息的现有手段和内容施加了限制。1995 年(国外终止妊娠)资料管理法规定，关于人流手术的资料不得在未经受众请求的情况下，载入书籍、报纸、学报、杂志或其他文件或出现在布告或影片或录音磁带中。而且，能够以合法方式提供的任何资料均不得倡导人工流产。

59. 该法对比较一般性的人流手术资料不加以限制。但是，《1929 年出版物审查机构法》规定，倡导和广告人工流产都是不合法的，凡是能够被合理地认为是在倡导人流手术或以其他堕胎方法的书籍或出版物，其印刷、出版或出售或发行都是不合法的。 特别报告员认为，由于见解和言论自由的权利包括获得可能冒犯一些公共人物(这里指反对堕胎的人)之资料的权利，所以不应该对何时获取和获取哪种有关堕胎的资料施加任何限制。

60. 有人向特别报告员表示，他们对于同医疗条件、现有预后和治疗方案等影响妇女的保健问题有关的资料不够充分，感到担心。此外，也有人告诉特别报告员说，目前还缺乏社会福利系统中关于托儿福利和托儿办法，以及妇女的权利的资料。有人担心，在同后者有关的方面，由于缺乏资料，可能使得妇女被排除在就业安排等社会福利设施之外。特别报告员获知目前已有一些资料，包括都柏林强奸危机处理中心所印发的关于强奸和性攻击的法律和医疗资料，为此感到鼓舞。他认为，所有妇女都应该有机会取得这些资料，尤其是农村妇女、寻求庇护的妇女和少数民族旅行族的妇女成员。

61. 除了上述关注事项以外，特别报告员也获知，目前爱尔兰没有对妊娠资料服务机构—包括咨询机构—进行管理。有人担心，政府没有对这些咨询服务机构进行管理，意味着妇女有可能在这些服务方面接受不充分的资料和(或)受到误导，有可能求教于没有经过适当培训的人员。

62. 妇女在公共生活中代表性不足的情况，也引起了特别报告员的注意。他获知，尽管妇女在地方和全国参政的比率有所增加，在过去几次选举中妇女当选国会议员的比率大约占了 12%。特别报告员认为，应该鼓励妇女参加竞选民意代表和到公职部门服务，使妇女也能够同男子一样行使见解和言论自由的权利。

63. 特别报告员注意到的最后一个关注事项是，缺乏从男女平等的观点看待政府政策对妇女之影响的资料。有人担心，缺乏男女平等情况的统计数字，对于妇女利用资源和充分参加社会生活的权利具有重大的影响。

(d) 属于少数的人

64. 爱尔兰的旅行族是土著居民，共有 25,000 人，几世纪以来一直居住在爱尔兰，是爱尔兰人数最多的少数民族。为了这个原因，特别报告员希望集中探讨这个特定少数民族的情况，评估他们落实见解及言论自由权的程度。

65. 在这方面，特别报告员获知，十年来，爱尔兰在这个问题上取得了一些进展。人们越来越确认文化多样状态，旅行族目前开始说出他们自己所关注和感兴趣的事项，以期提高自己族群的地位。已经制定了《反对种族主义纲领》，这是致力于设法向种族主义进行斗争并提倡文化多元主义的一些非政府组织的联合。旅行族也致力于把该族的问题和反对种族主义放进其他组织的议程和项目中，例如社区发展计划、青年组织和妇女组织。但是，由于还没有在反对歧视方面进行有效的国内立法和爱尔兰还没有批准《消除一切形式种族歧视公约》，种族歧视使得非政府组织更加难以就这些问题进行有效的工作。特别报告员获知目前就这些问题进行的立法、《1998 年平等就业法》和将对旅行族的歧视宣布为不合法的情况，必须落实《1991 年禁止煽动种族仇恨法》，因此必须予以审查。政府也设立了一个监督委员会，监督 1995 年旅行族问题工作组提出的一些主要建议的落实情况。

66. 也有人向特别报告员报告说，媒体往往只让旅行族扮演与少数民族有关的特定角色，而很少扮演已经融入社会的积极参与者。具体地说，据报，地方报纸和电台有时候播放反对旅行族的声明，往往引述当地政治人物或 Garda 社成员说过的话，发表歧视旅行族的评论。报业委员会在其 1996 年 6 月的报告中指出，“令人忧虑的事项的确存在，特别是旅行族等少数民族群体所受到的待遇问题”。特别报告员获知，全国记者协会已经议定了供其成员在处理种族关系问题时予以遵守的一些准则。在涉及旅行族的时候，“如果严格有关或精确，则只提及吉普赛人或旅行族一词”并且“努力促使人们了解到，旅行族的社区居民是大不列颠及北爱尔兰联合王国的正式公民，其公民权利很少得到充分的维护，他们常常由于媒体受到误用而受到极大的伤害和损害”。

(e) 难民和移民

67. 难民和寻求庇护者的来临是最近发生的现象，即使同其他欧洲国家的情况相比，其人数很少，特别报告员获知，这已日益成为国内人们所关注的主要问题。政府的统计数字显示，1999 年 1 月至 10 月间，共有 5,497 人申请庇护，1995 年一整年只有 424 人。《1996 年难民法 1999 年修订案文》对难民地位终止程序的手续方面进行管理，司法、平等和法律改革程序部都要求庇护。对拒绝给予难民身份的一项决定提出的诉愿将由司法、平等和法律改革部部长为这一特定目的任命的一个诉愿管理局予以裁定。在这方面，有人向特别报告员指出，由监察官员或独立难民委员会等独立权威人士审查这种决定，比较适当。

68. 有人提请特别报告员注意，爱尔兰媒体有时候—尤其是在过去几年内—促使爱尔兰人民加深他们对难民和寻求庇护者的偏见。具体地说，在 1997 年，的确有人告诉特别报告员说，媒体对难民的报道往往将他们说成罪犯，向他们贴上骗子的标签，把他们说成从爱尔兰人民窃走就业机会和住房的 “经济难民”。但是，根据特别报告员收到的资料，媒体目前正在试图对这个问题采取比较富有建设性的态度。例如，据报，爱尔兰广播电视公司试图以稳妥的方式报导难民和寻求庇护者，而采取了一种宽容的、令人鼓舞的态度。爱尔兰广播电视公司根据法律也必须播放相反的观点，但是注意避免播出带有恨意的讲话内容。

69. 特别报告员赞赏地注意到卡里普索戏剧和制片公司的活动，该公司使用富有创意的戏剧艺术探索人权，社会正义，包容和发展。自从 1993 年以来，卡里普索制作公司有组织地创造了与教育方案(教育节目包，与学校和社区团体举行讲习班和讨论会)有关的戏剧作品，开展宣传并促进对有关问题(1997 年讨论种族主义，1998 年讨论难民和寻求庇护者问题)的讨论。特别报告员愿意赞扬这种让边缘人群发表心声的活动，建议其他国家仿效这种作法。

三、结论性意见

70. 特别报告员对爱尔兰政府表示愿意促进民主、法治和人权，特别是见解及言论自由权，表示欢迎。

71. 特别报告员认为，虽然爱尔兰还没有将《欧洲保护人权和基本自由公约》纳入其本国法律，已经批准的国际协定也不是自动生效，但它尊重人权领域的国际标准，特别是为见解及言论自由权提供了法律保证。在这一点上， 他对最高法院在更新人权法律规章，使它们赶上时代和各种考验方面所发挥的作用，表示欢迎。他也对正在成立一个人权委员会的事实表示欢迎。

72. 此外，特别报告员能够断言爱尔兰人民显然普遍享有见解及言论自由。他满意地注意到多样的观点和心声， 爱尔兰国营广播电视公司看来能够公正和公平地报道国家生活的一切方面并且呈现多样观点。据以对媒体的登记和广播时间的分配进行管理的法律看来也是明确和稳妥的。

73. 但是，特别报告员还担心使用和执行某些法律限制见解及言论自由的情况。就《广播管理条例》第 31 条来说，他认为，除非事实证明为了保护合法的国家安全利益而有其必要，否则就不应该施加限制。他也担心诽谤案件所造成的不利影响在极端的情况下会形成“诽谤寒流”。作家、编辑人员和出版商可能越来越不肯报道和出版涉及公益事项的文章，唯恐为这种诉讼支付大笔辩护费用和在这种案件中判给对方的大笔损失赔偿费。这种顾虑将对言论自由、取得信息的机会和思想的自由交流起到限制作用。他对虽然有言论审查这一回事却已经很少实施了这一事实表示欢迎，但是，他对决策程序不公开的作法感到担心。因此，特别报告员要着重指出，他认为，不应该以间接的方法或手段对言论自由权施加限制。

74. 特别报告员认为，保护资料来源对于新闻记者来说极为重要，因为在这一点不能得到保证的情况下，新闻记者寻求和接受信息的权利可能受到妨碍，因为资料来源将不再披露有关公益事项的资料。因此，强迫透露资料来源的情况应该只限于涉及攸关重大公共利益或私人利益的情况。特别报告员注意到，目前在影响新闻记者保护其资料来源的法律发生冲突时总是以支持新闻自由的方式加以解决，他对这种趋势表示欢迎。

75. 特别报告员对《1997 年新闻自由法》的实施表示欢迎，认为该法自从 1998 年 4 月正式生效以来发挥了良好的作用。他认为，只有在公民和民意代表都能够取得灵通消息的情况下， 民主政治才能发挥良好的作用。因此，除了某些类型的文件以外，应该向公众公开政府的文件，使公民知道政府如何使用公共资金。因此，

特别报告员认为，务必使新闻记者能够在平等和公平的基础上取得公共当局持有的资料，以便执行他们作为民主社会监督人员的任务。

76. 他满意地注意到以非法和有害方式使用互联网问题工作组建议国家采取不干预的态度。特别报告员希望重申：新信息技术，特别是互联网，本来是民主的，个人能够利用它取得不可限量的情报和资料。他认为，一些政府考虑加以管制、而不是促进上网机会的作法应该予以强烈抵制。因此，他对爱尔兰采取了自律的方式表示赞赏。特别报告员愿意指出，互联网所提出的挑战其实只是如何使互联网纳入一个使人人都能平等受益的程序而已。

77. 特别报告员赞赏地注意到爱尔兰政府为了鼓励妇女参政和到公职部门服务所作的努力。但是，他认为应该更加努力，因为上次选举以来，妇女当选的比率减少了。他欢迎媒体努力突显妇女问题，还注意到媒体提议就妇女受到的各种形式的暴力开展公共宣传教育运动。特别报告员仍然认为必须开展这些宣传教育，以便打破围绕着暴力的沉默和禁忌，拯救由于无知、恐惧和害羞而在危机时期不会求救或报警的那些妇女，尤其是旅行族的妇女、难民妇女和农村妇女。他也认为，务必使所有妇女都有权以较方便的方式取得关于人工流产的资料，他认为，边缘化人群的妇女尚未得到与其他社会经济阶层的妇女所享有的同等机会。

78. 特别报告员对爱尔兰政府采取积极措施以促进和保证难民和少数民族的见解及言论自由权，表示欢迎。他也对全国记者协会通过关于处理种族关系的指导方针，表示欢迎。但是，他认为，应该继续努力，使爱尔兰的新闻记者能够察觉难民的需求。

79. 最后，特别报告员认为，总的说来，爱尔兰在见解及言论自由领域的经验对于在经济及社会方面经历深刻转型的国家具有价值，如果爱尔兰能够同这些国家进行合作，肯定会对它们有所助益。

四、建　　议

80. 鉴于以上各节中所载述的主要意见和关注事项，特别报告员谨提出下列建议供爱尔兰政府参考。鉴于特别报告员在访问期间同爱尔兰政府进行了坦诚和富有建设性的意见交流，他相信，该国政府会基于共同承担义务的精神接纳这些建议，以便加强促进和保护见解及言论自由权。

81. 特别报告员鼓励爱尔兰政府考虑批准《反对一切形式种族歧视国际公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，将已经批准的国际人权条约正式纳入或体现于本国法律中。

82. 特别报告员对该国将成立人权委员会表示欢迎，并且要在此声称，为了使这个机构以独立和有效的方式发挥作用，务必为它配备足够的人手和经费。

83. 特别报告员建议，除了在为数极少的明确情况下，否则不应该迫使记者透露其资料来源，以免妨碍媒体取得资料以便向公众报导重要信息的机会。

84. 特别报告员鼓励重新草拟诽谤法案。他认为，对所有诽谤内容的举证责任应由声称被诽谤的人承担，而不是由被告人承担。对事实如有争执，其举证责任应由原告人承担。此外，对于诽谤的制裁不应该太大，以免对见解及言论自由和寻求、接受和传递信息的权利造成酷寒效应。也应该拟订一些补救办法，包括赔礼道歉和(或)更正。特别报告员在此提醒一句：对言论自由权的限制必须只限于容许根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条加以限制的情况。

85. 在这方面，特别报告员也建议设立独立的新闻监察员，其职务为受理和裁定针对报纸提出的投诉。新闻监察员的行动应该得到豁免，对履行其职责时的发言具有法定豁免权。

86. 此外，特别报告员促请爱尔兰政府修订《广播管理条例》第 31 条。按照联合国人权委员会于 1993 年所表示的关切，他希望重申，法规务必杜绝国家当局对节目施加影响的情况，以免妨害言论自由和新闻公平之间的平衡。

87. 特别报告员促请爱尔兰政府考虑审查或甚至废除有关审查出版物以及影片和录象带的法律。在这方面，他同意人权事务委员会 1993 年的建议：“应该采取措施废除关于出版物审查的严格法律并且确保对出版物审查局所作的决定进行司法审查。特别报告员也建议出版物审查局公开运作，并且将它的决定交由公众详细审查。

88. 特别报告员对 1997 年开始实施的《新闻自由法》和到目前为止由新闻专员执行的工作，表示欢迎。他也请爱尔兰政府考虑扩大该法的适用范围—例如适用于警察力量，并且继续为新闻专员办公室配备人手和经费，以便保证其独立性和效能。

89. 特别报告员赞赏地注意到国家对互联网等新信息技术采取了不干预的态度。他要鼓励信息社会委员会继续研究社会包容问题，以便制订战略，改善边缘化人群利用新信息技术的机会。

90. 特别报告员建议采取和执行《1999 年平等地位法》，以便提供临时性特别措施矫正系统性的对妇女和旅行族成员的间接歧视。他建议采取宣传教育措施以矫正对边缘化人群的文化偏见。具体地说，特别报告员要鼓励爱尔兰政府和非政府组织社区利用媒体改善爱尔兰旅行族和难民的形象。

附　件

特别报告员在访问期间会晤的人士

官　员

John O'Donoghue 先生——司法、平等和法律改革部长；

Sile De Valera 女士——艺术、遗产、爱尔兰语区和岛屿部长；

Michael Mc Dowell 先生——检察总长；

Liz O'Donnell 女士——外交部主管海外发展援助和人权事务国务部长；

Justice Susan Denham 女士——最高法院法官；

Eoin Ryan 先生——国会议员，司法、平等和妇女权利委员会主席；

Monica Barnes 女士——国会议员， 司法、平等和妇女权利委员会副主席；

Jim Higgins 先生——国会议员， 司法、平等和妇女权利委员会委员；

John Rowan 先生——外务司人权处长；

Fergal Mythen 先生——外交部人权组一等秘书；

John Haskins 先生——司法、平等和法律改革部项目发展司；

Audrey Conlon 女士——影片审查署副审查员；

Pat Whelan 先生——信息专员办公室主任；

Mike Neary 先生——信息社会专门委员会主任；

Brenda Boylan 女士——信息社会专门委员会委员；

Arthur F. Plunkett 先生——法律改革委员会专员；

David Glynmorgan 教授——法律改革委员会研究主任；

James Ridge 先生——出版物审查委员会主席；

Conor Maguire 先生——独立电台和电视委员会主席；

Celene Craig 女士——独立电台和电视委员会秘书。

媒体专业人员

Bob Collins 先生——爱尔兰电视电台总监；

Ronan Brady 先生——全国记者协会爱尔兰执行理事会 Cathaoirleach ；

Tony Jones 先生——《爱尔兰独立日报》资深副编辑；

Ronan Quinlan 先生——《爱尔兰记者报》编辑；

Seamus Dooley 先生——全国记者协会爱尔兰组织者；

Paul Gillespie 先生——《爱尔兰时报》外交编辑。

学术界

Marie Mc Gonagle 女士——加尔威大学法律讲师；

Diarmuid Rossa Phelan 博士——三一学院法律讲师；

Maeve McDonagh 女士——科尔克大学学院法律讲师；

John O'Dowd 先生——都柏林大学学院法律讲师；

非政府组织

Valerie Bresnihan 博士——爱尔兰刑法改革信托基金会主席；

Brigid Reynolds 勋爵——爱尔兰宗教会议司法办公室主任；

Sean Healy 神父——爱尔兰宗教会议；

Olive Braiden 女士——都柏林强奸危机中心主任；

Christopher Robson 先生——男同性恋者和女同性恋者平等网络；

爱尔兰公民自由理事会妇女委员会；

Martin Collins 先生——帕维点旅行族事务中心；

Maria Flemming 女士——卡利普索节目制作室。

作　家

Tim Pat Coogan 先生。

-- -- -- -- --