



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1992/9
14 July 1992
CHINESE
Original: ENGLISH/FRENCH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第四十四届会议
临时议程项目 4

审查与小组委员会有关的各领域内的新发展

见解和言论自由权

特 别 报 告 员

丹尼洛·土克先生和路易·儒瓦内先生的最后报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 3	1
一、对见解和言论自由权的一般性看法	4 - 34	1
A. 见解和言论自由权的主要内容	7 - 19	2
B. 言论自由权方面是否有可允许的限制?	20 - 25	5
C. 《公民权利和政治权利国际公约》第20条	26 - 28	6
D. 可能损害言论自由权的限制	29 - 32	7
E. 影响表达见解者的制裁这个棘手的问题	33 - 34	8

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、关于解释行使见解和言论自由权的法律制度		
的建议.....	35 - 69	9
A. 见解和言论自由权利的基本内容	37 - 46	9
B. 允许的限制	47 - 69	11
三、对行使言论自由权利者施行制裁的问题	70 - 88	15
A. 合法性原则	72 - 74	15
B. 正当性原则	75 - 78	16
C. 民主必要性原则和相称性原则	79 - 88	16
四、反对种族主义和种族歧视斗争中的见解和言		
论自由	89 - 149	18
A. 为反对种族主义所施加的“民主社会		
中必要的限制可以具有何种合法性”？	92 - 129	19
B. 民主必要性原则的范围	130 - 149	25
五、结论和建议。		

• 将作为E/CN.4/Sub.2/1992/9/Add.1号文件分发。

导 言

1. 在1991年8月30日的第1991/39号决议中,防止歧视和保护少数小组委员会注意到由其特别报告员路易·儒瓦内先生和丹尼洛·土克先生编写的,关于见解和言论自由权利的初步报告增订本(E/CN.4/Sub.2/1991/9),请他们编写一份报告供第四十四届会议审议,其中应包括结论和建议,并考虑到第四十三届会议就初步报告增订本进行讨论时发表的看法。

2. 在本最后报告中,特别报告员概括了他们自1987年至今所进行的分析的结果,做出了结论和建议。结论和建议载于一增编中(E/CN.4/Sub.2/1992/9/Add.1)。本报告以早先编写的工作文件和报告为基础:儒瓦内先生编写的第一份工作文件(E/CN.4/Sub.2/1987/15,Annex I),和土克先生编写的第二份工作文件(E/CN.4/Sub.2/1989/26)。这两份文件之后是特别报告员的初步报告(E/CN.4/Sub.2/1990/11)及其1991年的增订本(E/CN.4/Sub.2/1991/9)。在本最后报告中,特别报告员没有重复前述文件所载的材料。例如,在初步报告增订本中(E/CN.4/Sub.2/1991/9,第106至137段),特别报告员就特别注意了武装冲突中言论及新闻自由的问题,根据这一年的海湾战争的经验讨论了这一问题。在这种情况下,重要的是应注意到,通过与美国国防部谈判,主要新闻协会以及20个新闻组织的高级官员同意在武装冲突期间对新闻自由实行必要程度的限制,因而,已讨论的某些问题似乎已得到了解决。

3. 特别报告员意识到的另一新发展——尽管目前仍无必要在本报告中对此加以特别考虑——是联合国教科文组织关于在全世界促进新闻自由的倡议(教科文组织,大会第二十六届会议,1991年11月6日第4.3号决议)。在该决议中,教科文组织建议联合国大会宣布五月三日为国际新闻自由日。这一项令人感兴趣的倡议,而且除其他方面外,是促进见解和言论自由权的重要手段。在这方面,特别报告员希望强调,有必要加强协调联合国系统内旨在实现见解和言论自由权利的活动。

一、对见解和言论自由权的一般性看法

4. 见解和言论自由权是社会变革的决定性工具,且永远居于政治斗争及议论的中心。东欧、中欧以及世界其他地区最近发生的变化再次证实了这一点。只有见解和言论自由权得到维护和恰当保护时,未来所必需的变革才可能出现。因此,在国际论坛、尤其在联合国进行讨论,以此作为促进和保护这一权利的更广泛努力的

一部分是贴切的。

5. 不应孤立地看待见解和言论自由权，而应将其放入其他人权的范畴。见解和言论自由权只有和所有其他人权一齐看待才具有充分的意义。人权不可分割和相互依存的概念，一个在人权论述现已广为接受的概念可构成同心圆：第一圈很可能包括思想、信仰和宗教自由等权利；其次集会自由、结社自由与和平示威的权利，再次是参加政府的权利。这些权利与言论自由权之间的密切联系在所有具体情况下都是显而易见的。所有其他公民权利和政治权利通常与言论自由权只有间接联系。经济、社会和文化权利和各民族自决权等与此情况相同。

6. 这些相互关联的具体性质只有恰当地具体加以讨论，即在实现或违反见解和言论自由权的特定环境下讨论。因此，在某一国家的社会环境下应当特别注意最起码的教育标准的实现(消除文盲)提高人民行使见解和言论自由权的可能性，而在另外一种环境下实现这种权利需要铲除阻碍人民实际参与国家政府的过时的政治结构。争取某些经济权利的斗争(最低工资、有利的工作条件或工会权利)在许多情况下为肯定言论自由权提供了条件，而争取自决或争取真正的、自由的和定期的选举的斗争也提供了这种条件。见解和言论自由权永远是重要的，任何社会变化都不能降低其重要性，更不能使其陈旧过时。过去几年中发生的巨大变化表明了这一点。可以保险地说，新出现的民主国家还有待于发现问题和答案，使得言论自由权成为自由、民主和社会进步的有效保障。

A. 见解和言论自由权的主要内容

7. 《世界人权宣言》第19条规定：

“人人有权享有主张和发表意见的自由；这项权利包括持有主张而不受干涉的自由，...和不论国界寻求、接受和传递各种消息和思想的自由。

本文以“精炼”形式论述了国家宪法和立法以及提交大会的各种草案中所载的若干内容。¹它明确阐述了主导思想并且用作制订关于言论自由权条约款定的基础。这一案文具有双重重要性。它表达了该权利的核心内容，却未涉及言论自由的法律制度这一困难问题，另外，它制定了解释影响该权利及其实施的条约款定和国家立法的基本指导方针。

8. 《公民权利和政治权利国际公约》第19条规定：

“1. 人人有权持有主张，不受干涉。

2. 人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各

种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

3. 本条第2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：

(a) 尊重他人的权利或名誉；

(b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。”

这些条款规定了言论自由权的基本内容，包括界定权利本身和为某些限制提供基础的内容。区域性文书一般沿用同样的模式。²

9. 《公约》第19条内容的一个重要特征是对有权持有主张，不受干涉(第1款)和言论自由权(第2款)可能受到的某些限制(第3款)加以区别。不象区域性条约对此没有明确作出这种区别，《公约》将持有主张的自由规定为绝对的，而言论自由则有可能受某些限制，但它并不会削弱言论自由原则本身。

10. 持有主张而不受干涉的权利的绝对性(公约第19条第1款)引发了该权利与思想、信仰和宗教自由权利(第18条)之间的关系问题。这两种权利表达的基本上是同样的观点，或者根据其内容可以对其加以区分？正如帕尔奇所提出的：“‘思想’和‘见解’之间没有明确的分界线；两者都属于内心世界的活动。‘思想’可能更接近宗教或其他信仰，而‘见解’则更接近政治信念...”³ 如我们相信这一解释正确，我们可以假设发表见解涉及的是世俗的政治问题而不是宗教问题。然而，现实中这两种不同类型问题的界线未必十分明确。言论自由权包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由。

11. 从一开始，在起草《世界人权宣言》之前，联合国就注重“信息自由”。在1946年第一届会议上，大会已把信息自由视为一项基本人权。两年之后，联合国举行了信息自由会议。会议(对于尔后用于《世界人权宣言》制定过程的生效的立法进行了比较分析)拟订了国际修正权公约草案(1952年通过，十年以后生效)。然而，新闻自由公约草案未能完成，制定一项关于这一问题宣言的努力也未成功。⁴

12. 联合国在信息自由方面所经历的困难表明，联合国人权机构应当谨慎地对待这一问题。《公民权利和政治权利国际公约》的筹备制订工作似乎证实，人们将“消息”一词写入第19条而未对其含义作深入的讨论。⁵ 只是到后来困难才显露出来。

13. “信息”一词具有多种含义。它是一种可交换的商品，富者可得，贫者无望。它是经济、政治或军事力量的一个组成部分。⁶ 从法律含意上说，它属于各项法律分支的管束：知识产权法、运输和通讯法；空间法、海关和关税条例和正在出

现的关贸总协定劳务贸易规则等等。它还可能受到各种限制，如有关国家或军事机密的情报。鉴于“信息”一词所附带的各种含意，在人权辩论中使用这一词时需要相当谨慎。应从人人都应获得各类信息的原则出发的相关情况下具体界定“信息”的定义。

14. 自1946年以来在联合国关于“信息自由”的辩论中使用了新的概念，目的在于恰当描述有关信息过程的根本特点，为国际社会确定目标。在这一范围内，“信息自由”的概念为联合国教科文组织1970年代中期的优先任务“信息自由流通”和“信息自由平衡的流通”的观念所取代。人们将“信息”一词与“通讯”一词联系起来，意图在于更准确地反映现实和辩论的目标。

15. 联合国教科文组织在信息和通讯领域中的关切导致了各种研究，其中最知名的题为“无数声音，一个世界”(1980年)。该研究的作者写道：

“当今，通讯是一个人权问题。但它日益被解释为通讯的权利，超出了接受通讯或被给与信息的权利。因此通讯被视为双向过程，其中的伙伴——个人和集体——进行民主和对等的对话。与独白相反，对话的想法是当代思想的核心，它引导通往发展一种新的社会权利领域的进程。

通讯权是继续朝自由和民主发展的延伸...”⁷

上述引文显示出新的通讯权观念的广度。然而，通讯权能否有效地在政治概念和法律规定中得以表达，其潜力能否产生实际结果，尚需拭目以待。

16. 通讯权是一个复杂的观念，能够通过切实表现各组成部分而逐渐转化为现实。⁸ 其中一些部分绝不是新的，如需要信息来源真正的多元化、⁹ 基于不同来源的信息发表政治和其他见解的权利、享有法院对言论自由权给予的保护，作为其结果，社会中真正的政治对话，而它必然意味着集会和结社自由和自由、公正的选举。这种对话可能会导致“发展一种新的社会权利领域的进程”。更重要的是，它加强了“原有”人权的重要性。许多国家近年来发生的政治变化再次证实，见解和言论自由权的“传统”内容对于创造“新的”社会现实十分重要。

17. 在两个方面，即发展新的社会权利领域和加强传统人权方面，重要的是政治参与。正是通过政治参与，新的社会权利才会产生，但只有公民和政治权利得到尊重和利用，才可能出现这种情况。

18. 言论自由权可通过不同的传播媒介实现。《公民权利和政治权利国际公约》第19条除主要的外(“...口头的、书面的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介”),未列举传播媒介方式。这一事实十分重要,因为它未排除适于实现言论自由的传播媒介技术上进一步的发展的可能性。同样十分重要的

是没有提出不同传播媒介(即给电台和电视台颁发执照)法律制度的具体问题。所有这类问题均应放在对言论自由权作出许可限制规定的条款范围内看待。

19. 最后,“不论国界”一语十分重要。它至少表明寻求、接受或向外传播的信息和思想除受该公约第19条第3款规定的限制外:不应受其他限制。

B. 言论自由权方面是否有可允许的限制?

20. 在现实生活中,个人有意义地行使其言论自由的实际可能性取决于多种因素。¹⁰在法律上,言论自由原则可能受某些法律允许的限制。然而,只有在这些限制不危害原则本身时才能认为是可以接受的。在解释法律准则时,必须对这一原则作出广泛的解释,对许可的限制作出狭义的解释。因此,制定一套“限制的限制”是有益的,以保护这一基本原则不受任何允许限制的条款的固有威胁。

21. 在强调这种基本法律需要时,我们可补充说,个人的言论自由权反映了全社会真正发展的需要。因此,从社会的角度来讲,它应当得到充分尊重并且不应受广泛的限制。

22. 在这些一般的评述之后,我们将讨论一些与公民权利公约第19条第3款有关的问题。这些规定涉及对言论自由权允许的限制,并且一般说来,与公约中其他限制条款的逻辑是一致的。

23. 有一个例外。第19条第3款第一句为“本条第2款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任。”对这一款可有两种解释方法:或者是介绍该款更为具体的规定的“序言”,或者是具有独立价值的一般规则。律师们一般倾向于同意两种解释中的第一种,因为它更前后一致和更明确。另一方面,这一解释并未概括引言所提的“义务和责任”的全部含义。可以这样主张:除了法律上的考虑外,这种提法为道德上的考虑留下了余地。信息的真实性和准确性和以一种负责的态度形成的见解是构成言论自由权总体部分的道德成分。这意味着某种类型的自我调整和自我克制(例如,为了以负责的态度就有争议的议题形成见解)从道德上可认为是正确的,当然,条件是它们不是与公民权利公约第19条的法律要求相违背的外来压力的结果。

24. 至于对言论自由的权利的法律限制,第19条第3款的规定似乎讲得十分明确:限制必须符合合法性和必要性标准,而且只有为尊重他人的权利和名誉及保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德方可加以规定。对言论自由的权利实施法律许可的限制问题必须小心审议。历史表明,限制往往具有一种超越本来为其设想

之界限的不良习性。人权委员会在就第19条所作的一般评论中指出：“各缔约方的许多报告仅限于提到，根据宪法或法律，言论自由是得到保障的。然而，为了解在法律与实践中言论自由的确切制度，委员会还需要关于界定言论自由的范围或规定某些限制的规则的有关信息，以及任何其他实际影响行使这一权利的情况。正是言论自由的原则和这种限制的相互作用确定了个人权利的实际范围。”¹¹

25. 在委员会的评论中还可补充一点，这就是，在解释对言论自由原则的限制时，推定总是有利于言论自由，即有利于该原则的。支持实施限制者具有就所提出限制的必要性与其合法性及其同言论自由权利的原则相一致进行举证的责任。实际上，限制不应被认为是“个人权利实际范围”的固定特征，而应被认为是其临时特征。法律规定的对言论自由权利的限制是各种各样的。举例来讲，根据第19条第3款，下列各类限制可被认为可许可而予以接受：

- (a) 完全为保护对他人权利和名誉的尊重而实施的限制，如依照禁止诽谤或保护私生活的刑法或民法规定而实施的那些限制。这种法律可能还规定在报刊上进行答辩的权利。
- (b) 为保障国家安全实施的限制，如关于军事和国家秘密的限制。关于这点应提一下界定军事秘密或国家秘密概念的规定含糊不清等因素而引起的问题，或对煽动叛国或叛乱行为的处罚。这里又需要人们谨慎；“叛乱”的概念可被十分广泛地加以解释，用来压制言论自由权利的行使。¹²
- (c) 为保障公共秩序实施的限制——要考虑到由于公共秩序这一概念本身含糊不清而引起的问题。¹³
- (d) 保障公共卫生可能需要对言论自由的权利实施某种限制，即控制对烟酒的宣传和警告药品和某些其他物品对身体的危害。
- (e) 维护公共道德的限制是一个在许多国家引起激烈争论的法律领域。禁止发表猥亵言论和散布黄色材料的立法以及规定影片事先审查制的法律是最明显的例子。许多国家实行禁止亵渎神明言词的法律，这类法律或许可被列为以维护公共道德为由限制言论自由的法律。

C. 《公民权利和政治权利国际公约》第20条

26. 除属《公民权利和政治权利国际公约》第19条第3款范围内的(通常由法律规定的)限制外：另一类可许可的对言论自由的权利的限制是由第20条规定的：

“1. 任何鼓吹战争的宣传,应以法律加以禁止。

2. 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。”

27. 这些限制的鲜明特征是,它们明确要求公约的缔约国以法律禁止某些活动。在这方面,人权委员会在关于第20条的一般性评论中指出,各缔约国的报告表明“一些国家既未用法律禁止这类行为,也未作出或意图作出适当努力禁止这类行为。”¹⁴ 委员会的观点是:

“第1款所禁止的包括威胁作出或导致作出违反《联合国宪章》的侵略行为或破坏和平行为的一切形式的宣传,第2款针对的则是任何构成煽动歧视、敌视或强暴的鼓吹民族、种族和宗教仇恨的主张,无论这种宣传或主张的目标对有关国家而言是对内,还是对外。第20条第1款没有禁止关于自卫的主权权利的主张,或关于各国人民依照宪章享有自决与独立权利的主张”¹⁵

委员会还指出,第20条所要求的禁止“是同第19条所载的言论自由的权利完全一致的,这一权利的行使带有特殊的义务和责任。”¹⁶

28. 这一解释中令人感兴趣的方面在于它没有具体提及暴力(例如,提及挑动仇恨与暴力之间的联系--尽管是间接的联系)。由于存在暴力因素,通常要提起刑事诉讼。煽动仇恨和歧视的其他形式更难确定(事实的问题)。需要特别警惕,以将限制保持在必要性和相称性这种要求所确定的范围内(法律问题)。联合国人权机构应适当注意这些问题,而会员国、专门机构和其他政府间组织以及非政府组织应能够为讨论这些问题做出自己的贡献。

D. 可能损害言论自由权利的限制

29. 言论自由权利的限制,其范围如此之广,或草拟所用的用语,会损害该权利本身。例如,如果根据第19条第3款本来许可的限制(如关于官方秘密的法律)规定的过于含糊,或过于笼统,就可能损害言论自由的权利本身。

30. 一些国家采取了一种更为危险的做法,它们常用笼统、含糊或“包罗万象”的刑事规定为某些可以描述为“言论罪”(delits d'opinion)的行为定罪。将“敌对宣传”或“煽动”定为罪行便是典型的例子。实际上,这种规定有时为严厉惩治那些表达意见,但未诉诸或鼓吹暴力者的做法提供了法律基础。在这种情况下,适当法律程序的最低标准常常得不到遵守。

31. 危及言论自由权利本身的限制的另一个例子是那些为紧急状态制订的法律和条例，这些法律和条例常常造成对言论自由的毁损或十分严厉的限制。鉴于有许多国家都实施了有损于它们在人权领域义务的紧急措施，这一问题是值得认真考虑的。¹⁷

32. 最后，应提一下下面一类国家的法律制度：宪法规定信奉某种公共哲学思想¹⁸（即意识形态或宗教）并只在符合该公共哲学思想的范围内允许言论自由的国家。就这种法律制度是否符合人们普遍接受的人权标准问题进行讨论会很有意义。¹⁹ 然而，更有趣的问题是，能否改变这种法律体制，以便使其同公约第19条一致，东欧和中欧过去几年发生的民主变革表明这种变化是可能的。仍需考虑的问题是，民主变革是否一定意味着摒弃有关的公共哲学，或者，民主演变能否通过政治结构和统治集团的上层人物和平而有秩序地更动而实现。这些问题超出了我们的职能范围。然而，在此情况下，关于见解和言论自由权利的某些基本考虑是中肯的。要想使这一权利有效，就不应让该权利的行使附属于任一特定公共哲学思想。表达“任何”意见，正如《公约》第19条所规定的那样，是真正言论自由的重要条件。²⁰ 另外一个条件是废除对发表意见进行的迫害，这意味着有必要从法律制度中消除本节先前各段提到的各类限制。

E. 影响表达见解者的制裁这个棘手的问题

33. 行使见解和言论自由权利有时会导致个人与各种国家机构或社会之间的冲突。在这种情况下，通常个人会承受以内容和特点各不相同的制裁的形式出现的压力。²¹ 它们包罗了惩戒性制裁、罚款、经济及类似的制裁（失业、中止或撤销执照、撤回对研究工作的资金支持、驱逐出大学等）、以及剥夺自由——包括不经起诉或审讯的任意拘押、酷刑、失踪和未经法律程序的处决。

34. 如果在群体、机构和国家压制个人意见的行动价值的前提下考虑，“制裁”概念的范围要求审慎地选择制裁的类别予以讨论。我们认为，我们的报告应集中于有关拘押的一些问题。建议采取这一办法的原因在于，拘押是对和平表达见解的消极制裁，是用以压制意见最应受到指摘的做法之一，因而是对人权的严重侵犯。此外，应该牢记，人权委员会相当多地注意了行使见解和言论自由权中与拘押相关的问题。²²

二、关于解释行使见解和言论自由权的法律制度的建议

35. 从前一节来看,各特别报告员重申,人人都有权持有主张,这是一种不容受到任何限制的绝对权利。就言论自由而言,是允许有某些限制的。不过,应当重复指出的是,必须对言论自由的权利作全面的解释,而对允许的限制作限制性的解释。换言之,在法制方面应有一套“限制的限制”,以保护言论自由这一基本权利。本节的目的是探究言论自由权利和允许的限制之间的关系。我们将就借用人权事务委员会的话可称之为“见解和言论自由权利的制度”这一点,提出一些主要的、与各国相关的内容。

36. 在这方面,应当指出的是,我们的分析并非详尽无遗。例如,我们不准备讨论紧急状态时期因言论自由权利的行使被中止而使这一权利受到减损的问题。我们承认,这一问题极为重要,因为一旦人权在紧急状态受到减损,最先遭受损害的往往就是发表意见和言论的自由。长期以来,小组委员会一直积极研究紧急状态问题²³,并不断地处理这类问题。²⁴为避免重复,我们不准备讨论这些问题。读者可参阅紧急状态问题特别报告员的定期报告。

A. 见解和言论自由权利的基本内容

37. 前面(第9段)已经提到,《公约》第19条的措辞明确规定,见解自由权应视为一种不容任何限制的绝对权利,而发表见解--也就是言论自由--则得受某些限制。这一做法有点不同寻常,因为其他的国际人权文书并没有象《公约》那样作出明确的区别。含有“见解”和“言论”这两个词的提法各不相同。例如,《消除一切形式种族歧视国际公约》(第5条(d)款第(八)项)和《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》(第二条(c)款)提到了“主张及表达自由的权利”。这两项公约表明,这两个概念基本上构成了单一的整体,鉴于两项文书的目标这是可以理解的。防止歧视和惩治种族隔离所要求的是一视同仁,对于宣扬种族主义尤其是种族隔离的言论绝不能有任何区别对待。这些言论显然为这两项公约所禁止。

38. 《儿童权利公约》确认,儿童有权发表自己的“意见”,其“思想、良心和宗教自由的权利”应得到尊重。这两项权利都没有被限定为绝对的,儿童的“年龄和成熟程度”及其“能力发展”等内容,对于“适当看待”其“意见”、在涉及其思想、良心和宗教等方面的问题上对其“提供指导”,都是很重要的。另一方面,有关儿童的言论自由权利的规定(第13条),在提法上接近于《公约》第19条。言论

自由的权利不是绝对的,得受到某些限制。

39. 《非居住国公民个人人权宣言》(1985年12月13日大会第40/144号决议)强调了这两个概念的区别。见解自由的权利与思想、良心和宗教自由一起得到了考虑(第5条第1款(e)项),而言论自由权利方面的规定则单独列为一项条款(第2条(b)项)。

40. 前面的讨论(第37段至39段)表明,联合国的各项文书确认,“见解”和“言论”这两个概念是有区别的。不过,见解自由权在联合国所有人权文书中受到绝对保护——报告员们也这样认为,但在区域性人权文书中情况并非如此。

41. 多数情况下,区域性人权文书的条款并没有对这两个概念作明确的区分。因而,《美洲人权公约》第13条提到了一种单一权利,即“思想和言论自由权”。《非洲人权和人民权利宪章》第9条规定,发表见解的自由受到保护。持有见解的权利没有得到明确保护。《欧洲人权公约》第10条规定,保护“言论自由权”,该权利包括“持有见解的自由”。因此,后一项概念被限定为前者的一部分,该权利作为一整体,得受到某些“手续、条件、规则或惩罚”的约束。

42. 从区域性人权文书对“见解”和“言论”这两个基本概念的提法上来看,可以得出的直接结论是,区分并不明确,持有见解的权利并不受到绝对保护。《欧洲公约》在这方面是最为含糊不清的。

43. 不过,欧洲人权法院的判例法却澄清了这两个概念。在Lingens一案(1986年7月8日)中,法院对新闻记者依据见解自由而传播信息的权利和传播想法的权利作了明确的区分。法院是在审理一起涉及到《奥地利刑法典》第111条的案件过程中作出这一区分的。记者lingens先生视控犯有诽谤罪,本来,不论他的陈述多么真实,都会被判定犯有这一罪行。法院裁定,从主观评断即见解这一点来看,规定是不合逻辑的,也是与见解自由本身相违背的,而见解自由,是《欧洲公约》第10条所保障的那项权利的一个重要的组成部分。这一例子证明有必要促进见解(而不是信息)的传播,也证明应当将见解自由置于一个单独的位置。尤有甚者,尚未传播给他人的见解,则应受到更为有力的保护。一些评论者认为,新闻主要涉及客观的资料,而想法则主要是思维产物。信息主要属客观现实的范畴,而表达想法则包含着主观评断”。

44. 上面关于见解和言论自由权的基本概念的一些思考,只能是临时性的。前段及有关的国际文书中的一些提法表明,表示一些基本概念的术语,在使用时必须顾及其上下文。一种“想法”的表达可能包括“信息”这一要素,反之亦然。

45. 见解的表达可以采用各种形式,使用各种媒介。《国际公约》和《美洲公

约》(分别为第19条和第13条)规定,可以口头、书面或印刷形式,以艺术形式或通过个人选择的任何其他媒介来行使言论自由权。《欧洲公约》第10条没有提到任何具体的表达形式。不过,欧洲人权法院的判例法已将《欧洲公约》的有关条款适用于口头表达形式、书面或印刷表达形式或艺术表达形式。

46. 最后,国际人权文书所提供的保护不分国界,不分有关人员的国籍。这一原则的含意涉及信息和见解的跨国界的自由流动,保护外国记者,禁止干扰外来广播等。

B. 允许的限制

47. 前面已经指出,言论自由权的行使带有一些特殊的义务和责任,因而得受某些限制,但这些限制应与权利的基本内容相一致。因此,这些限制必须符合某些标准。这些标准是:

- 正当性;
- 合法性;
- 相称性;
- 民主必要性。

48. 这些标准来自《世界人权宣言》(第29条第2款);《公民权利和政治权利国际公约》以及前面提到的三个区域性公约。两位特别报告员认为,这些标准具有普遍性,适用于言论自由权利受到限制的每一种情形。因此,可以将这些标准看成是处理允许的限制问题的原则。

49. 当然,如果一国采用一种先验地排除限制这一概念的做法,这些原则就变得不相关了。在这方面,值得注意的是《国际公约》第5条第2款作出了如下规定:

“对于本公约任何缔约中依据法律、惯例、条例或习惯而被承认或存在的任何基本人权,不得借口本公约未予承认或只在较小范围上予以承认而加以限制或克减。”

所援引条款的重要性有两种。条款将公约原则限定为一套不能降低但可以扩展的起码的标准。条款还表明,根据一般的国际人权准则,所列权利的范围可以扩大。

50. 经验表明,减少及在可能情况下消除允许的限制这一进程,是一个能动的进程,是与民主的变化联系在一起的。因此,“民主必要性”这一标准尤为重要。在扩大民主的过程中,形势的不断变化要求人们逐步废除准许限制的法律,消除某些限制方面的合理性标准。总之,随着民主的向前发展,限制的范围在缩小。不过应当记

得,这些进程在各个社会中不尽相同,能够适用于一切情形的现成模式是不存在的。所以,下列看法只是一个相对来说较宽的构架,有必要在考虑到各社会的具体情形的情况下对其加以进一步充实和完善。

1. 正当性原则

51. 一项限制,只有在其顾及国际人权条约列明的目标的情况下才能成为允许的限制。在《国际公约》和《美洲公约》中,可使某些限制合法化的目标是:尊重他人的权利或名誉,保障国家安全、公共秩序、公共卫生或道德。仅此而已。

52. 《欧洲公约》范围更广,除了“国家安全”及“领土完整或公共安全”(有点多余)和防止出现混乱以外,还列入预防犯罪这一项。保护他人的名誉或权利这一项列于同一条款中。另一方面,公约在合法性方面多留了一些余地:准许“为防止泄露机密资料或为维护司法机构的权威与公正性”而采用某些限制。公约第16条规定,限制外国人的政治活动是正当的。

53. 《非洲宪章》(第29条)提到了个人对家庭的义务和国家安全,并确认,“每一个人的权利和自由的行使,应顾及他人的权利、集体安全、道德及共同利益”。另外,第29条提到有必要“维持和加强非洲文化的价值”。因此,限制的可能的正当理由,要列举起来范围很广,且难以精确。正当《欧洲公约》所表明的那样,这就使条款的解释和适用变得更为重要了。

54. 欧洲人权法院关于这些问题的判例法²⁵表明,有必要核实一国所持论点的真实性。其论点是:按照公约的规定,对某一个人采取的行动有正当的根据。法院在审理有关案件时认为这项标准得到了遵守,牵涉道德的案件是这样²⁶,涉及他人权利的案件是这样²⁷,涉及司法机关的公正和权威性的案件也是这样。²⁸

55. 人权事务委员根据《公民权利和政治权利国际公约任意议定书》(第一号)的规定,适用了正当性标准,包括公约第20条所规定的标准。²⁹

56. 总的来说,可以得出这一结论:适用于允许的限制的正当性原则得到有关的人权条约的决定性的支持,这就减少了一国可以合法地施加限制的领域。

2. 合法性原则

57. 就限制而言,只要不是“法定的”(《欧洲公约》第10条)不是“法律所规定的”(《国际公约》第19条)或“法律明确规定的”(《美洲公约》第13条),就不

能得到准许。“法律”一词在解释时必须涵盖宪法和法规上的规定以及普通法。欧洲人权法院认为,法律必须是毫不含糊的、易于使用的、精准和可以预见的,而不应过分苛刻。³⁰

58. 联合国从事这一领域工作的各机构,不妨考虑从各国的宪法和法律如何管理言论自由权和限制这项权利这一角度出发,对这些宪法和法律作比较性的分析。在编写本报告过程中,在开始阶段作了一项初步的比较性分析³¹,由此得出一些一般看法。

59. 多数国家在宪法上保护言论自由权。一些没有成文宪法的国家依照其法律制度(往往以特别法)来保障这项权利。在具备成文宪法、明确保障言论自由权的国家中,有些是宣布宪法原则;有些则是颁布特别法。

60. 每个类别的国家的数目大体相同。³²有些国家的宪法极为简要地规定保护言论自由权;而另一些国家的宪法则规定地较为详细,所采用的提法与国际文书中的提法相似。³³有些国家的宪法禁止审查制度³⁴,有些则规定了言论自由权行使的形式。³⁵

61. 上述情况表明,不足为奇的是,即便作一次粗略的比较分析也可以看出:宪法在允许的限制这一问题上通常不够精确。宪法要么不提及这些限制,要么提得过于笼统和含糊,以致于难以判定其要保障的权利的范围。有些宪法仅提到了国家的一些法律。所提到的东西往往很笼统,不够确切。³⁶

62. 在研究限制言论自由的法律的时候,必须区分两类不同的国家:一类国家订有具体的新闻法;另一类国家则依靠一般法律来处理诸如中伤、诽谤或诋毁名誉、色情、保护未成年者等问题。许多国家没有明确限定或基于过分笼统地看待限制的正当性而认为限制是合法的,从而使国家当局有权随意确定言论自由权的范围。这一结果是很危险的。另一种不确定的根源是,所采用的概念将某些形式的行为同犯罪等同起来。在这方面,必须提及的是,在立法中采用了诸如“亵渎”、“颠覆”、“恶意行为”、“欺骗”、“造谣”、“应受斥责的行为”等概念。³⁷

63. 两位特别报告员认为,有必要对有关限制言论自由权的国家立法作透彻的分析。合法性原则有两个方面。一方面,有必要限制国家限制个人自由的范围。另一方面,采用不确切的概念和过于笼统或包罗万象的提法会使国家拥有太大的处置权,从而为侵犯人权打开方便之门。

3. 民主必要性原则和相称性原则

64. 不必要地限制人权是不允许的。《国际公约》第19条第3款在列举限制的正当理由时提到了必要性这一概念。不过,必要性这一概念未能得到进一步说明。《世界人权宣言》第29条对这一概念作了一种解释,该条款将《宣言》所载权利的允许限制与“民主社会”这一概念联系在一起。³⁹《欧洲公约》第10条在这一点上更为明确,该条款明确地将允许的限制与“民主必要性”这一概念相联系。即使在法律规定和追求一项正当目标的情况下,一项限制要成为允许的限制,也必须对民主必要性作出反应。根据欧洲法院的意见,其主要特点是尊重相称性原则,尊重法制的各项民主原则以及尊重人权。

65. 欧洲法院的判例法具有启发性,有助于正确理解民主必要性这一概念。首先,法院指出,“必要”这一形容词是指一种“迫切的社会需要”,不是“必不可少”、“合理的”或“应当”的同义词。其次,法院并不认为赋予国家的处置权是无限的。国家的处置权受到欧洲监督,监督的严格性取决于限制的重要性。国家的处置权的范围还取决于所提出的正当性的理由。如果目标是保护“道德”,则可有更大的处置权。

66. 法院从言论自由是民主社会的重要基础之一这一意义上给民主社会这一概念下了定义。⁴⁰因此,保护言论自由,不仅是指保护为人所乐于接受或被认为是无害或无关紧要的信息或主张;也是指保护与国家或其任何阶层的人相冲突、使国家或其任何阶层的人受到震惊或侵害的主张。相称性原则的适用,靠的是民主社会所必不可少的政治多元化原则以及容忍和开明的原则。一国为限制言论自由而提出的理由必须贴切和充分,顾及各种情况。法院在考虑到公众希望获得信息的情况下,将不存在限制可对公共利益产生的后果和进行任何限制可对有关个人产生的后果作了比较。法院认为,新闻界的工作是就政治领域进行辩论的问题传播信息。另外,公众有权得到此类问题方面的信息。⁴⁰

67. “政治辩论的自由进行”有一先决条件,即承认批评对于一真正的民主政治制度的运转来说至关重要。⁴¹法院强调,公约的保护性目标并不意味着要求绝对一致,也不意味着应当置有关各国的国内法的实质性和程序性特点于不顾,⁴²但法院认为,欧洲所具有的共同的传统是民主社会这一概念的参照点。据认为,各成员国在民主传统方面至少具备某种共同特色,正是这一点才使它们成为公约缔约国。在这里,比较法以及对公约其他条款的尊重,在形成民主必要性的证据方面起了作用。

68. 总之,有了共同的传统和对公约相当长期的共同解释,才使法院得以制订

一些十分连贯和灵活的标准,从而可以评估各种法律制度与公约订立的规则的相容性,并使民主社会这一概念不至于僵化。在法院看来,民主社会是一个建立在言论自由基础上的逐步演变的社会。已为人接受的那些标准十分灵活,易于执行,同时,这些标准也是尊重社会的变革的。

69. 前面的话表明,民主必要性这一概念,作为一项对见解和言论自由权这一实际制度有着重要影响、具有国际意义、且与法律相关的概念,是能够通过象欧洲法院这样的国际机构予以大大加强的。应当明确的是,并非只有法院这样的机构才能在这方面发挥作用。负责监督国际人权文书的执行的其它一些机构也应在这方面作出努力,尽管这些机构的实际权威性要弱一些。应当指出,人权事务委员会也曾适用相称性原则⁴³,这表明,在适用国际条约方面,即便象民主必要性的概念这样复杂的问题,某些关键要素也能有助于作出法律上连贯的解释。

三、对行使言论自由权利者施行制裁的问题

70. 言论自由权的行使可导致国家和个人的冲突。在这种情况下,根据多数法律制度的规定,个人可能受到惩罚。尽管这类惩罚可减去对言论自由权的允许的限,但仍有必要考虑如何才能限制制裁的适用。在前一节中,结合限制这类限制措施的必要性,讨论了处理这一问题的初步办法。

71. 特别报告员认为,前一节中采用的分析性框架是适用于制裁的。制裁必须符合正当性、合法性、相称性及民主必要性等各项原则。换言之,不正当、非法、不必要或不相称的制裁是不允许施行的,是对人权的侵犯。

A. 合法性原则

72. 首先讨论合法性原则,这是因为,如果适用得当,该原则就能消除许多不然有可能产生的问题。合法性原则要求消除各种非正式制裁及各类预先的审查,而后者实际上往往是非正式的。合法性原则还要求消除基于过于笼统或含糊的规定的制裁。规定进行制裁的法律必须在限制和违法行为的各项要素上做到精确和具体,尤其应在意图这一要素上做到这一点。对于意图这一要素应给予特别重视。在我们看来,这些法律应当排除推断犯有欺骗行为的任何可能性,而根据某些关于诽谤罪的国家立法,推断是允许的。

73. 同样,“预防性制裁”(审查、禁止和没收)会产生严重的合法性方面的问题。

题,这尤其反映在这一方面:具体要件和意图要件以及可能造成的伤害的确定上存在固有的不精确性和武断性。预防性制裁的固有的不精确性和武断性也引起了这一问题,即规定施加此类制裁的法律是否合理。规范性条文的准确性还直接关系到尊重制裁的分别适用这一原则。在这方面,企图和同谋这两个概念应得到特别的重视。

74. 来自前文的一个一般问题是制裁的武断性问题。如果制裁基于模糊或明显不准确的或明显意图如此制订法律,目的在使人沉默而提供一个“合法”的基础,那么这些制裁就接近于“非正式”或武断的制裁了。特别报告员认为,差别并不明显。就逮捕或任何其他形式的剥夺人身自由而言,制裁初看起来等于侵犯人权。此外,此类法律不能被认为符合合法性标准,不论评价其正当性的结果如何。

B. 正当性原则

75. 尊重正当性这一问题使合法性标准具有了充分的意义。有些制裁是依照几乎无关的法律施加的。另一些情况是,法律并没有追求任何一项在国际文书的意义内被视为正当的目标。必须再次强调的是,法律上的一些不准确和模糊的提法是不允许的,因为这些提法既不符合合法性要求,也不符合正当性要求。

76. 确立制裁的正当性的一系列标准是详尽无遗的(见上文第51至56段)。例如,与一国的经济状况、社会或文化利益或宗教等相关的考虑是不能接受的。不过,通过诉诸“道德”或“公共秩序”等不精确的概念,却能绕过这一限制性做法。“例如,“公共秩序”这一概念会立即引起警察、法院、议会及其他监督机构的作用是否合法这一问题。

77. 在这方面,《欧洲公约》对“秩序”这一概念采取了比其他国际文书更为灵活的态度,从而使欧洲人权法院可以规定:对某一特定团体的言论自由施行制裁是正当的。不过,法院指出,这主要是在某一团体内的骚乱可能影响到整个社会的秩序的情况下适用(如适用于武装部队)。不能仅仅为了对付法律和秩序受到的局部或相对孤立的威胁而以国家安全为由施行制裁。⁴⁵

78. 国际条约所列的可以施行制裁的理由是详尽无遗的。显然,再要添加理由是不允许的,而且,必须对所列的理由作限制性的解释。

C. 民主必要性原则和相称性原则

79. 初步报告讨论了对行使言论自由权的个人所施行的一系列消极的制裁。⁴⁶

这些制裁包括限制活动自由、破坏个人的事业影响到表达手段的制裁、健康上的压力,甚至影响到个人的生命、自由或人身安全的制裁。

80. 难题在于,制裁往往不是由施行制裁的国家的法律规定的,而是由官方机构的秘密行动造成的。此类制裁自然不符合合法性和正当性标准。但是,必须在此提及这类制裁,因为这类制裁对于言论自由来说至关重要。这些不合理、通常非法的措施的受害者,往往是由于行使其言论自由权而成为目标的(记者、反对党领导人、工会活动分子等)。

81. 人权事务委员会的报告在这方面提供了重要资料。在委员会第二至第十六届会议的报告所涵盖期间,有7起指称《公民权利和政治权利国际公约》第19条遭到违反的案件,在这些案件所涉的9项关于酷刑的指称中,有4项指称与行使言论自由权有关。这些案件或许是一个典型的例子(尽管比例不大),可以证明所引起危险的性质。在讨论对行使言论自由权的个人施行制裁的民主必要性和相称性的时候,这是一个绝不应忽视的方面。

82. 鉴于上一段提到的问题的严重性和行使言论自由权的人员所受压力的程度和酷刑性方面的令人震惊的情况,特别报告员认为,有必要形成这一看法,即各国完全有义务确保尊重言论自由权。除了履行克制或不干预这一义务之外,各国还必须采取步骤,尤其是在刑事立法了采取步骤,确保人们不冒任何风险地行使言论自由权。只有在这种情形之下才有可能讨论制裁的相称性。

83. 如上文所说,在言论自由权能得到有效和安全的行使的情况下,才有可能讨论对一些人员制裁的相称性问题,这些人在发表见解的过程中,违反了保护他人权利和名誉、公共秩序、道德等方面的法律。特别报告员认为,剥夺自由显然是一种不相称的制裁。此外,剥夺自由有其内在的危险性:易导致各种侵犯人权的行为的产生。原则上,除了显然有可能发生暴力事件这类极端例外的情况之外,不应将剥夺自由作为一种惩罚。

84. 在各类制裁中,应特别提及的是那些影响到个人的活动自由和影响到个人的专业权利的制裁。这两类制裁都会引起相称性和民主必要性问题。

85. 限制活动自由主要影响到外国记者,性质各异,包括:拒发签证和派任;没收护照;禁止参加示威游行;勒令定期向警方汇报;机场行政拘留以及将某些人排除在记者团体之外等。这些限制影响了个人,干扰了他的工作。国际文书及其执行机制似乎并没有规定对处于此类情形的外国人给予有效的保护。在这方面,国家主权的考虑是一个重要因素。此类措施似乎往往与民主必要性原则相抵触。因此,有必要订立适当的国际标准和机制,监督国家在对待外国记者方面的做法。

86. 最后,为了说明对发表见解者制裁的范围,应当提及影响到专业权利的制裁。有些制裁,如禁止写作、教学或参加记者招待会等,直接影响了言论自由。另一些制裁,如强迫辞职、解雇、阻止升迁和调动等,则更难以评断。要提出此类措施的实际状况方面的证据,收集其他有关材料,两者往往很难。另一项困难在于,此类“制裁”不一定是由国家施行的,而是由私人组织或团体施行的。

87. 值得指出的是,欧洲人权法院在这方面不太灵活,不愿承认《欧洲公约》第10条遭到违反,理由是公约并不保障充当公务员的权利。“欧洲人权委员会则认为,对公开发表有可能破坏其职业名声或损害司法界权威的言论的律师,应中止其开业权,中止期为数月。”⁴⁸

88. 此类制裁与民主必要性原则和相称性原则相一致的程度如何,这是一个可以争论的问题,也许不能用抽象的话来答复。只有采取具体问题具体处理的办法,并在考虑到各种相关情形的前提下,才能妥善地处理此类问题。联合国能否订出适当办法解决这一性质的问题,目前还不清楚。

四、反对种族主义和种族歧视斗争中的见解和言论自由

89. 为与种族歧视作斗争而分析言论和新闻自由所受的限制,暴露了该问题的复杂性。在大多数有关国际文书内,此类限制被视为可允许的,而且越来越多的国家批准了这些限制或者正在考虑批准它们。其中一些国家面临着日益上升的种族主义(尤其在欧洲、修正主义也是一个问题)或者面临与民主主义情绪恶化相联系的歧视行为模式。其余的国家为防范或者甚至教育目的采取这种行动。

90. 下列国家最近通过或补充了一批具体的立法:阿根廷(1988)、巴西(1985)、中国(1987)、哥伦比亚(1988)、古巴(1987)、法国(1990)、德意志联邦共和国(1985)、塞内加尔和瑞典(1989)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(1986)和苏联社会主义共和国联邦(1990)、下列诸国的具体立法尚处于起草阶段:澳大利亚、喀麦隆、智利、墨西哥、荷兰、尼日尔、西班牙、瑞典和委内瑞拉。

91. 此外,言论自由可允许的限制以促进反对种族歧视斗争的这一问题的引起了一些非政府组织的注意,其中一些组织是保护言论自由方面的专家。第19条于1991年4月27日和28日在伦敦召开了关于这一问题的会议。无国界记者组织的每月通讯定期发表同一问题的文章。⁴⁹国际犹太妇女理事会在提交人权委员会第四十七届会议的一份函件中,对某些当局以言论自由为名容忍或鼓励诉诸种族主义或宗教暴力的做法表示忧虑。

92. 另一方面,许多国家认为没有必要施加此类限制,理由是,在它们的国家内,种族歧视不是问题、或者国为它们认为制定“紧急”立法太危险,认为普通法律的一般条款已绰绰有足。

A. 为反对种族主义所施加的“一个民主社会中必要的”限制
可以具有何种合法性?

93. 这里使用的“合法性”一词的意义与初步报告中的相同一般说来,见解和言论自由以及新闻自由是受到保护的。有鉴于此,种族主义思想的表达也可许可被认为是一种使各种限制合法化的假情报行为。

94. 正如美洲人权法院在1985年11月13日的一项裁决中所正确指出的,一个信息不“灵通”的社会不是一个真正自由的社会。法院于是肯定了这样一项原则:获得信息的权利首先要求信息应当具有某种质量。

1. 根据国际人权法,为反对种族主义而施加的限制的合法性

(1) 有关文书

95. 按照《世界人权宣言》第29条,对《宣言》一般保障的权利的限制“唯一目的在于确保对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重,并…适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”才是许可的。正如早些时候所指出的,后来缔结的大多数国际文书都详略不等地包含了关于施加限制的合法性的依据的陈述。

96. 《欧洲安全和合作会议人类方面哥本哈根会议》文件第9.1段重申言论自由权利:

“该权利包括持有见解和接受和传递各种消息和思想的自由……行使这一权利仅受到法律规定的以及和国际标准一致的限制。”

关于施加限制的一个总条款中,该文件第24段提出了下述一点:“在一个民主社会中,对权利和自由的任何限制必须与适用法律的目标之一有关并且与该法律的目的严格相称。”如果集中讨论该目标的合法性,这也许会更清楚些。⁵⁰

97. 就歧视性措施而言,直接有关的是对旁人权利的尊重。旁人的权利可理解为,在这方面,意指享有平等的权利,但也指享有尊严的权利和免遭有辱人格待遇的权利,或又指获得信息的权利。另一方面诉诸“公共秩序”的主张,其界限常常定得

不恰当,只会更多地造成问题。鉴于其含义模糊,具有一种很大的诱惑力促使人们在无关的情况下求助于它,从而实际上造成对合法性的歪曲。

98. 道德的概念初看时似乎与反种族主义立法特具的精神是相一致的;但是它孕育着宣告某些仅仅不为人人所接受的东西为不合法的风险。道德共识的主张作为采取限制性措施的正当理由可能带有道德独裁的萌芽。在这里没有必要过于详尽地阐述强行施加某种道德秩序的意志所固有的危险--我们对纳粹主义仍记忆犹新--也无必要强调以道德借口来限制言论自由将会是多么地危险。

99. 在可以提出作为施加限制的依据中,唯有旁人的权利这一概念,其界限可以相当清楚地予以确定,看来适于作为反种族主义斗争中所需施加限制的正当理由。此外,从法律技巧的观点来看,提出旁人的权利可更严格地界定犯罪行为,有关的行为模式的数量因而将受到严格限制,而将压制领域扩大到对仅仅偏离通行规范的行为定罪的风险将被抵消。最后,实施以调和相互冲突的权利为目的的限制,对自由造成的危险较小。

100. 明确或默示地提及旁人的权利,也出现在国际文书为一般利益规定的某些限制性条款中。

101. 因此,《世界人权宣言》第29条第3款规定:“这些权利和自由的行使,无论在任何情形下均不得违背联合国的宗旨和原则”。第30条对该规定作了补充,全文如下:

“本宣言的任何条文,不得解释为默许任何国家、集团或个人有权进行任何旨在破坏本宣言所载的任何权利和自由的活动或行为。”

102. 《公民权利和政治权利国际公约》第5条第1款以同样的措辞阐述了同样的原则。

103. 《美洲人权公约》第29条规定了同样的规则:

“本公约的规定不得作如下的解释:(a) 允许任何缔约国家、集体或个人压制享有或行使本公约所承认的权利和自由,或对这些权利和自由加以比本公约规定的更大的限制。”

《欧洲人权公约》第17条、《世界人权宣言》第29条和《公民权利和政治权利国际公约》第5条都作了同样的规定,并且使用了同样的措辞。

104. 无须提醒读者,享受无歧视待遇的权利显然构成人的一项基本权利,它得到所有国际人权文书的保障,而且是一份于1969年1月4日生效的特定的联合国文书的主题:《消除一切形式种族歧视国际公约》。根据该公约第4条,各缔约国已保证采取积极措施,根除对种族歧视的一切煽动。这种积极措施可以涉及对言论自由的

限制,因为各缔约国保证更为具体地:“宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想,煽动种族歧视”等“概为犯罪行为,依法惩处”。

105. 该公约不仅止于使限制合法化。它规定,在某些情况下,这些限制可以用刑罚作后盾。应再次提到这一点,并且联系民主必要性标准予以特别注意。为了对人权的尊重,民主必要性标准特别以所施加限制与所追求合法目标的相称性为先决条件。只有消除种族歧视公约第4条和公民权利和政治权利国际公约第4条,通过精确地指明什么样的行为模式可证明这些限制是正当的,从而使限制或减损言论自由措施合法化。

106. 这里所指的又是宣传或鼓吹仇恨,煽动歧视、敌视和强暴,以及散布基于种族优越或仇恨的思想。这一清单似乎假定,应受处罚的行为将得到某种宣传,它意指灌输的概念和假情况或假情报的概念。

107. 我们能从这一点得出结论认为,可从充分了解情况权中找到限制言论自由的正当理由?换句话说,充分了解情况权或许可以作为对散布修正主义思想或散布基于某一特定种族优越的思想意识进行惩处的理由。关于最后一点,最好是国际文书在证明限制言论自由的措施有正当理由之前,应当先恰当地履行其教育职能,即避免使用“种族”这一词,因为“种族”一词应用于人时,没有科学意义。看来毫不含糊地承认人类为一个不可分的类别,应被视为反种族主义斗争不可或缺的第一步。

(2) 国际和区域当局关于保护的裁决

人权事务委员会

108. 人权事务委员会关于这个问题的重要裁决为数很少。在经过选择的该委员会关于第19条所作出的18项裁决中,只有两项同种族歧视有关。

109. 第一例:请求书117/81,M. A. 诉意大利,该委员会于1984年4月10日基于对事的理由宣布该请求书不能接受。请求书的起草人没有说明,他认为《公民和政治权利公约》的哪一条遭到违犯。事实如下:1971年,当申诉人15岁时,他加入了新秩序政治运动;当该组织于1973年解散时,他加入了意大利社会运动。他于1974年被起诉后,于1976年被判处4年监禁。意大利政府特别依据公约第19条第3款向该委员会论证说,保护国家安全和公共秩序是合法目标。该委员会认为,指控申诉人的行为属于这样一种性质:通过实施公约第5条,即取消公约对其的保护,并认为,无论如何,第19条第3款可证明禁止这种行为是正当的。

110. 第二例: J. R. T. 请求书(104/1981)和W. G. 党诉加拿大的该委员会于1983年4月6日宣布其不能接受所谓的“W. G.”党和申诉人通过在电话上播放录音磁带,传播特别严重的反犹太主义信息。根据加拿大人权法,该党和申诉人的电话被切断,因为该法宣布,在电话上传播有可能使某人或某些人尤其由于其宗教或“种族”的原因受到仇视或藐视的任何内容是一咱歧视做法。该缔约国认为,有争议的规定旨在实施《公民和政治权利公约》第20条,而对照之下,申诉人传播种族主义思想的“权利”并不受该公约的保护。

111. 人权事务委员会认为,申诉人谋求散布的思想显然构成鼓吹种族仇恨或宗教仇恨的行为,根据该公约第20(2)条,加拿大有义务予以禁止。应当指出的是,该委员会在其一项裁决中是遵循第19条第3款的,而在另一项裁决中是遵循第20条的,该条直接使这类措施合法化,而不要求证明按其许可所施行的限制旨在保护旁人权利、公共秩序或其他合法目标。

欧洲人权委员会

112. 欧洲人权法院对此问题没有作出明文裁定,但在其第一项裁决(劳利斯案,1961年7月1日)中界定了《欧洲公约》第17条的范围。它指出,就第17条提及团体或个人而言,其目的是使他们无法从公约获得任何权利以从事任何旨在破坏公约所承认的任何权利的活动或行为。

113. 欧洲人权委员会方面则作出了几项令人感兴趣的裁决,首先应当指出的是,与联合国的文本不一样,《欧洲公约》第14条只保证在行使该公约所专门保护的权利时不歧视。⁵¹ 为了扩大这种过分狭窄的范围,该委员会试图凭借禁止非人道或大体待遇的第3条,使保护不歧视在以下方面具有它本身独立的范围:“在不损害第14条的情况下,基于种族的歧视可能在某些情况下其本身构成公约第3条含义范围内的有辱人格的待遇”(1970年10月10日--附件13,第995页,《东非的亚洲人》)。

114. 这里将提及在这方面至为必要的该委员会的四项裁决。第一项裁决依据的事实与业已引用过的向人权事务委员会提出的请求书117/81所述事实非常类似。第二个案例是关于在一次竞选运动中故意发表的评论。最后两个案例涉及修正主义问题。

115. 第一例: 请求书(6741/74)诉意大利,关于《欧洲公约》第10和11条以及第14条。该委员会认为,规定从事旨在重建一个法西斯党的阴谋为一项刑事罪,对于

公安和保护旁人权利和自由是必要的。它将第14条与第10条结合起来认为,为那些受法西斯思想指导的人保留不同的待遇具有正当的目的:即保护民主制度。在这一点上,无疑应当看到不言明地适用该公约第17条。

116. 第二例:请求书(D8348/78和8406/78),格利默费恩等人诉荷兰。其目的是获取认定违反该公约第10条和第一议定书第3条的调查结果,这些条文保障在确保人民选择立法机关时自由发表见解条件下的自由选举。申诉人是荷兰人民联盟的主席,该党特别支持这样一种思想:使一个国家的居民属于同种族符合该国的总体利益。他被判处两周监禁,因为他散发致“白种荷兰人”小册子载有如下一段话:

“对于成千上万的苏里南人、土耳其人和其他移民工人--所谓的‘外来’工人--呆在我国,我国的大多数居民早就受够了,而且同这些人我们在这里没有什么能做的”。

117. 当局认为,小册子的内容不能被说成是事实情况,在人种概念包括种族概念的条件下,小册子的内容构成了煽动种族歧视。(小册子被没收,而载有申诉人姓名的选举名单作废。)该国政府提请委员会注意荷兰根据消除种族歧视公约承担的国际义务。

118. 欧洲委员会认为,第10条第2款所提及的义务和责任在一项更为总括的条款,即欧洲公约第17条中作了更明确的表述。

119. 欧洲委员会将《消除一切形式种族歧视公约》和《欧洲公约》第17条都作为它的指导原则,据以裁定申诉人不得援引公约第10条的规定,并且宣布该请求书在第27条第2款含义范围内不符公约的规定,因此不能接受(1979年10月11日)。诉诸第17条就如同诉诸国际公约第5条一样,就没有必要根据公共秩序、旁人的权利和自由等理由或其他理由来证明其合法性。

120. 另两例涉及修正主义。第三例:×诉德意志联邦共和国的请求书(第92351/81号)。申诉人控告一项司法判决,该判决禁止×展览小册子。据这些小册子称,第三帝国谋害数百万犹太人是谎言,或是犹太复国主义者的诡计。当局引用了使诽谤为犯罪行为的内容,并且明确规定,禁令限于对数百万犹太人被谋害一事的否认。该委员会认为,犹太人被谋害是一个“已知的历史事实”,是根据各种各样压倒一切无可辩驳的证据所毋庸置疑地确认了的。因此它认为,保护旁人的名誉使这种限制合法化了。

121. 第四例:本例较为复杂,因为T诉比利时的请求书(第9777/82号)的起草人不是修正主义言论的直接发表者,申诉人充当了“作者兼出版人负责”发表比利时抵抗运动一名前领导人撰写的文章,这名前领导人曾被判通敌罪并且被剥夺了

“以任何身分参与一家报纸或任何其他出版物的经营、管理、写作、印刷或发行，如果这种参与属于政治性质的话”。这一文件题为“关于奥斯威辛致教皇的信”，载有一则评论，对在奥斯威辛等地消灭数百万犹太人的真实性提出质疑，并将纳粹暴行与其他战时暴行相提并论以缩小纳粹暴行的罪大恶极。国内当局将保护道义和旁人的权利以及维护秩序作为指导原则，判处申诉人一年监禁和一万法郎的罚款，并且宣布没收犯法的小册子。

122. 欧洲委员会认为，申诉人不是作为一部违禁作品的合著者之一被起诉的，而是因为他不顾一部作品的作者已被剥夺权利而仍参与发表这部作品从而被起诉的。委员会据此认为，为维护秩序和捍卫司法机关的权威，对言论自由施加这种限制是必要的。

123. 第10条第2款给委员会提供了使限制合法化的充分理由。这是不是意味着，当对民主社会的威胁达到某种严重程度时只能依靠第17条呢？这个问题将在以后评估“民主社会”标准及作为其必然结果的相称性标准时再加讨论。

2. 根据国内法旨在反对种族主义的限制的合法性

124. 在这方面，报告员们主要提到的有：首先，各缔约国提交消除种族歧视委员会的报告；其次，非政府组织无国界记者组织1991年编写的关于全世界新闻出版自由的报告；以及最后，在已提及的由非政府组织第19条组织所举行的会议上收集的情况。

125. 虽然几乎所有拥有成文宪法的国家都保障享有平等和不受歧视的权利，但在绝大多数情况下，宪法对该权利的保护仅限于本国国民。因此，必须从单项法规中寻求合法性的有效依据。

126. 正如我们已经指出的，一些国家认为，没有必要适用各项具体立法以反对种族主义，这或者是因为一般法规定的犯罪行为使得没有必要就此问题制定专门立法，或者是因为--据它们称--它们不存在种族歧视的问题。于是就产生了这样一个问题：即这些国家是否仍然应当颁布具体立法，即使它不符合除了遵守反对歧视公约规定的义务以外的任何合法性标准。

127. 民主必要性标准旨在排除对合法性的歪曲，它不应被用作只不过一种借口。例如，一个国家自发生政变后，不再容许报纸发表“可能加剧(一个种族与另一个种族之间的)种族问题或有害于和平与秩序”的新闻。因此，大多数新闻记者被迫实行自我审查制，而这一问题却是一个值得民主讨论的问题。在另一个国

家，国家安全机关的负责人据说请新闻记者们“不要再撰写可能使该国最高当局心烦意乱的文章”，于是逐步确立起一种强制性的事先审查制，它使得“发表论述社会、区域或民族分歧的文章”成为一种犯罪行为。

128. 对照之下，若干国家报告称，它们从未，或几乎从未必须适用基于反种族主义理由允许限制言论自由的条款：澳大利亚(1986至1987年提出的关于种族歧视的26次起诉中，有5次干预言论自由)、智利、古巴、匈牙利、印度、约旦、卢森堡、蒙古、摩洛哥、挪威、巴基斯坦和菲律宾。这些国家向消除种族歧视委员会提交的定期报告应予查阅以便得到更多的情况。除了“多种族”和“多民族”构成的国家外，看来主要的欧洲国家中，限制性规定考虑到了作为民主必要性原则应用基础的相称性标准。⁵²

129. 对限制的合法性进行评估的方式因国家不同而迥异。民主必要性原则往往规定法律性原则和合法性原则的范围。

B. 民主必要性原则的范围

130. 初步报告提请注意某些与民主社会概念有关的标准，诸如多元论、容忍和开放精神等。可以注意到，这些标准具有双重意义。这些标准可用来证明完全的言论自由是正当的，就如同允许为了维护言论自由而对它实施限制一样，而不致于竟然坚持认为例如在一个自由社会中，容忍要求我们容忍不能容忍的东西。其风险是，对发表今天大多数人认为不能容忍的见解施行审查制或限制，实际上可能只禁止了明天也许是合法的边际思想：谁都不预知什么样的社会、道德或智力进化对人类的前途来说是可取的或可能的。

131. 因此，民主必要性原则需要根据比较法和参照关于保护人权问题国际文书所明确保障的权利来界定。比较法表明，许多国家通过了一整套的具体的限制性立法，以便反对种族主义。也许应当提及，一小撮新纳粹分子被不准示威游行，引用美国宪法第一修正案，结果他们胜诉。不过，美国最高法院最近的一项裁决，虽然不是同反种族主义斗争直接有关而是同获得信息权有关，它表明美国的法律制度也承认限制。有人以不符合宪法为由，对一项关于禁止重新播放迈阿密狱中诺列加将军与外界电话谈话录音的判决提出上诉，最高法院对该上诉进行了审查，确认原判有效。⁵³ 这样，美国的最高法律当局通过不使一项减损新闻出版自由的禁令失效而予言论自由以某种相对性而不是绝对性。

132. 最后，应当指出，在所谓的民主国家中，大多数具体立法对这一作为

“民主社会”特征的标准不作明确规定，特别是法律规则和相称性标准；有关的国际文书也是这种情况。

133. 有三种可能的原则情况。法律的最高权威是否要求对犯罪行为按其全部组成要素加以精确界定？相称性标准是否需要根据言论的合法性权衡限制的合法性？最后，相称性是否排除过分严厉的限制，或更具体地说，它是否确定了一个极限，而降低这个极限就不可能不威胁到见解和言论自由存在本身？

1. 犯罪行为的定义和法律的最高权威作为一种民主必要性

134. 用与一个民主社会的原则相一致的措辞给种族主义下定义是一项复杂而困难的使命，这从对有关的国际文书，即对《公民权利和政治权利国际公约》和《消除种族歧视公约》所作研究就可看出来。

135. 人权事务委员会提到公民和政治权利公约中未载有任何定义之后，在对不歧视的一般性评论(CCPR/C/21/Rev.1/Add.1)中复述了《消除种族歧视公约》第1条的定义，并认为公民和政治权利公约所使用的“歧视”一词应当按照同样精神加以解释，这就是说，其效果或目的为损害或取消所有人在平等地位上的承认、享受或行使一切人权和基本自由。

136. 于是，将按其效果或蓄意的目的来界定歧视。提到“目的”引起一个困难，因为在这方面，很难把它与动机分开。在许多法律制度中，动机——有别于意向——在界定一种罪行时是不能加以考虑的；把动机作为一项罪行的组成要素加以考虑一般被认为是极权社会的一个特点，只考虑效果而不顾意向如何则被认为是专制社会的一个特点。问题的这一方面再次表明，这项民主社会的标准作为使各项旨在反对种族主义和种族歧视的标准令人满意地发挥作用的一个条件是至关重要的。把种族歧视界定为基于“种族”或“民族”血统的歧视将只会增加困难：在一个民主社会中，我们甚至怎能试图界定“种族”或“民族”呢？此外，国际公约第20条要求对任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，加以禁止。这里，煽动被定为主要的应受惩处的行为。

137. 同样，消除种族歧视公约第4条要求各缔约国宣告，除了传播思想之外，从事煽动、挑起和协助种族主义者的活动，概为犯罪行为。虽然最后提及的行为属共犯关系的传统定义范围，但种族主义者活动作为主犯行为的定义仍然是一个未解决的问题；而传播的概念似乎需要有某种宣传形式的存在以代表具体因素。

138. 至于限制，《消除种族歧视公约》缔约国的报告表明，在大多数情况

下，它们的表述是有些含糊其词的。没有几个国家提及宣传乃是代表具体因素(奥地利、巴巴多斯、丹麦和科威特)。就有些国家而言，宣传甚至不是一个构成要素(瑞典)。同样，很少几个国家提到意向(奥地利、巴巴多斯、比利时、丹麦和新西兰)。有些立法的根据是意向要素，撤销举证责任(法国和联合王国)。可以就非特定犯罪行为规定加重情节，视动机(阿根廷)或有意加害的受害人(阿尔及利亚)而定。就特定犯罪行为而言，也可把宣传定为一个加重情节(捷克斯洛伐克)。最后，有些立法提到修正主义(法国和德国)。特别是法国法律通过明确提及《伦敦协定》列为附件的纽伦堡法庭宪章第6条所规定的危害人类罪的定义为修正主义确定了定义。

2. 相称性标准适用于限制合法性和言论合法性

139. 适用相称性原则必然需要对所发表的思想作出价值判断，这是施加限制最难办的事——实际上是最危险的事。要考虑到言论所涉个人的利益。

140. 不管立法者达到多么精确程度，起决定作用的还是法官。如我们刚才所见，即使如此，刚才引用的法国法律(1990年)回溯纽伦堡法庭宪章所载定义，并且进一步规定，惩罚只适用于在犯危害人类罪者已被法国法院或国际法院定罪的情况下才对所犯危害人类罪的真实性提出质疑。目的是避免造成这样一种局面：在进行新闻出版审判以调查著作或言论是否属该法令范围内时，法官将发现自己不得不充当一名历史学家，而这显然超出他的权限。

141. 在该法于1990年通过之前，法官(在福里森案中)已经发现必须具体规定“不应由他来确认历史或因此表态支持或反对被告提出的论点”，因此他只限于对毁谤的判定。

142. 能否主张只有故意传播假情报才可成为施加限制的正当理由呢？要在公开承认的见解与通过掩饰见解的方式传播的真情报、有倾向性的情报与关于见解的情报这些极端之间作出评估，其困难是显而易见的。

3. 相称性标准适用于与行为的严重性相比较的限制范围

143. 《消除种族歧视公约》第4条责成缔约国宣布，公约所界定的行为模式概为犯罪行为。然而，在大多数所谓的民主国家中，如我们所见，只有通过描述一种意向要素的特性才能界定一种罪行。正是这一意向要素使犯法行为具有某种严重程

度。

144. 《消除种族歧视公约》第4条既没详细说明所要求的刑罚的性质,也没详细说明它们的严重程度。在这方面,需要对监禁问题进行一些探讨,因为它提出了一个关于相称性标准的原则问题。滥用言论难道真能成为剥夺自由的正当理由吗?此外,《消除种族歧视公约》缔约国报告所分析的有些立法把最高刑罚定得非常之高,就监禁可能滥用而言,难道不应在本报告范围内对这种处罚形式严肃提出质疑吗?

145. 难道不是宣判之前的审判而是处罚本身履行了这方面至为必要的教育职能吗?诉诸监禁处罚也引起了它的效用问题。鉴于这种处罚的严重性,是否存在这样一种风险,即法官或者在发现作案者有罪时不愿意施加这种处罚,或者在对待犯有罪行的调查结论方面谨小慎微--正如我们所见,鉴于这些罪行的定义有些含糊其词,这是可能的。关于比利时法官所作一项裁决这个令人遗憾的事例就说明了这种困难,这些法官拒绝将“bougnoule”一词限定为种族主义者,而判定它意指“衣着拙劣”。

146. 但是一种刑罚的无效果,如果不产生与有意产生的作用相反的作用时,就大大降低了它的教育和防范功能(见欧洲理事会关于非刑事化问题的报告,1980年)。

147. 中止被选举权,或更不用说中止担任报纸编辑的权利--可以设想的其他刑罚--引起严重的问题,特别是当犯法者不该直接受谴责时更是如此,而就报纸编辑而言常常是这种情况,各报告员的意见是,这些处罚只应作为一种警戒措施,就是说,在一个多重累犯期结束时加以实施,这意味着要求犯法者屡次受到警告必须终止和停止的违犯材料负责。

148. 另一方面,答辩权--被视作一种刑事处罚,而不仅仅作为民事补救,并非常广泛地扩及社团法人--和公布令人信服的判决在相称性原则方面不会形成任何困难;报告员们同意这些措施。

149. 在对这一点做结论时,各报告员希望强调,诉诸刑罚的做法--伴之以刚才表示的保留意见--应成为一项优先考虑教育和防范措施的全面政策的组成部分。⁵³

注 释

¹ K. J. Partsch, “意识和言论自由, 以及政治自由”, 收在 L. Henkin 编辑, 《国际人权宪章》, 纽约, 1981, 第216页(英文本)。

² 除《公民权利和政治权利国际公约》外, 还应提及人权方面的基本区域公约。《欧洲人权公约》(1950年)第10条载有言论自由权的大致提法和一套精心制定的有关对此进行限制的条款。1969年11月22日的《美洲人权公约》第13条载有更为广义的“思想和言论自由”的详尽阐述。《非洲人权和民族权利宪章》第9条载有《公民权利和政治权利国际公约》第19条第2款的主要论点。在第二章内可找到这些文书的更为详细的审议。

³ 见 K. J. Partsch, *op.cit.*, 第217页(英文本)。

⁴ 《联合国人权领域的行动》1980年, 第177-186页(英文本)。

⁵ K. Tomasevski, “新闻自由: 一项老人权和一项新人权”为第三代人权会议(牛津, 1987年5月29至31日)编写的文章, 第4页(英文本)。

⁶ 同上。

⁷ 《许多声音, 一个世界》, 研究传播问题国际委员会报告, 教科文组织, 1980年巴黎, 第172页(英文本)。

⁸ 上引的报告还提及考虑基于其构成因素的传播权利的想法, 同上, 第265页(英文本)。

⁹ K. Tomasevski, 同前第7页(英文本), R. Dahl 认为消息来源存在真实的多元主义是建立一个民主地组织的国家的进程的第一步。见R. Dahl, “不同发展条件下的民主和人权”, 为诺贝尔人权专题讨论会撰写的报告, 奥斯陆, 1988年6月20至23日, 第17和18页(英文本)。

¹⁰ F. Delperre 把他认为相当于以下列方式限制行使言论自由的权利的障碍分类如下: (1) 经济限制使得取得或传递消息变得困难或者甚至于不可能; (2) 技术限制; (3) 尤其因社会环境造成的社会限制; 以及(4) 与个人生活在等级森严的社群内有关联的制度限制。F. Delperre, “Libres propos sur la libere

d'expression", Revue de l'Administration publique 1977-78. p.103.

¹¹ 人权事务委员会报告,《大会正式记录,第三十八届,补编第40号》(A/38/40)附件六,一般性评论10。

¹² 煽动叛乱定罪问题的一些历史性范例,见D. Kairys,“言论自由”,收在Kairys 编辑,《法律的政治》,第146和147页(英文本)。

¹³ 问题的详细分析,见 Mireille Delmas-Marty, Raisonner la raison d'Etat, 法国大学出版社,尤其是题为“Affaires de presse”的第三章,第89-120页。就一般性考虑限制人权框架内的公共秩序概念,见Erica-Irene A. Daes, Freedom of the Individual, 联合国出版物,出售品编号: F.89.XIV.57, 第二部分。就系统地解释《公民权利和政治权利国际公约》所载关于限制和约束的条款,见 Siracusa Principles, (E/CN.4/1985/4, 附件)。

¹⁴ 人权事务委员会报告,同前,一般性评论20,第1段。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 这儿假设紧急规则符合《公约》第4条的要求。与此要求相抵触的情况引起另外一些问题。

¹⁸ K. J. Partsch, 使用的措词,同前第224页。

¹⁹ 对其中一些制度的批评,见K. J. Partsch,同上,第224-226页(英文本)。

²⁰ 这儿,我们当然想到该章A节所讨论的可允许限制。

²¹ 就基于经验事实的彻底研究,见 Intellectual Suppression, 由 Brian Martin、C. M. Ann Barker、Clyde Manwell 和 Cedric Pugh 编辑,伦敦, Angus 和 Robertson, 1986年。

²² 例如,见特别针对这些问题的人权委员会第1888/39和1989/56号两决议。

²³ 见 Nicole Questiaux 夫人关于戒严状态或紧急状态的报告(E/CN.4/Sub.2/1982/15)。

²⁴ 见 Leandro Despouy 先生撰写的载有宣布、延长或结束紧急状态国家名单的年度报告系列。最新报告载于E/CN.4/Sub.2/1991/28号文件。

²⁵ 欧洲人权法院的判例法包括下列: De Becker 案, 1962年3月27日裁决, 汇编A; Glasenapp 案, 1986年8月28日裁决, 汇编A104; Kosiek 案, 1986年8月28日裁决, 汇编A105; Barthold 案, 1985年3月25日裁决, 汇编A90; Markt Intern Verlag GMBH 和 Klaus Beerman 案, 1989年11月20日裁决, 汇编A165; Handyside

案, 1979年4月29日裁决, 汇编A24; Muller 和其他人案, 1988年5月24日裁决, 汇编A133; 《星期日时报》案, 1978年10月27日裁决, 汇编A30; Lingens 案, 1986年7月8日裁决, 汇编A103; Barford 案, 1989年2月22日裁决, 汇编A149; Weber 案, 1990年5月22日裁决, 汇编A177; Groppera Radio AG and Others 案, 1990年3月28日裁决, 汇编A173; 和 Autronic AG 案, 1990年5月11日裁决, 汇编A178。

²⁶ Handyside 和Muller 案。

²⁷ Lingens, Bartholt 和 Markt Intern Verlag 案。

²⁸ 《星期日时报》和 Bartholt 案。

²⁹ 分别为关于散播反犹太言论和承认纳粹党的第104/1981号来文和第117/1981号来文。

³⁰ 《星期日时报》案。

³¹ 见初次报告(E/CN.4/Sub.2/1990/11)第53至75段。

³² 同上, 第54段(c)。

³³ 同上, 第56段和57段。

³⁴ 同上, 第59段和60段。

³⁵ 同上, 第62段。

³⁶ 同上, 第63段至68段。

³⁷ 同上, 第69段至72段。

³⁸ 见 Erica-Irene Daes 夫人关于个人对于社区之责任的研究报告(E/CN.4/Sub.2/432/Rev.2)。

³⁹ Handyside 案。

⁴⁰ Lingens 案。

⁴¹ 同上。

⁴² 《星期日时报》案。

⁴³ 例如, 关于第44/1979号来文。

⁴⁴ 关于公共秩序概念的详细分析, 见Erica-Irene Daes 夫人的研究报告(E/CN.4/Sub.2/432/Rev.2)。

⁴⁵ Syracuse 原则(E/CN.4/1985/4, 附件, 第30段)。

⁴⁶ 见(E/CN.4/Sub.2/1990/11, 第132至137段)。

⁴⁷ Kosiek 案。

⁴⁸ D 10414/83 号文件。DR.40214。

⁴⁹ 尤其参见，1990和1991的第16、17、18、22和24号。

⁵⁰ 例如，见关于人人有权离开并返回其国家的权利的第95段。

⁵¹ 最近，欧洲委员会议会大会又一次建议，应向《欧洲人权公约》(第1134/1990号决议)引进一条关于非歧视一般性条款，使其符合《公民权利和政治权利国际公约》，后者有这样一条条款。

⁵² 见消除种族歧视委员会的定期报告。

⁵³ 在这方面，可提及全国人权咨询委员会在法国采取的方法。委员会向总理提交的1990年度报告中，把防范作为其基本任务。关于对种族主义作相应措施的一章内只有四分之一涉及惩处。

XX XX XX XX XX