



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/63/Add.3
11 February 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

特别报告员阿比德·侯赛因先生按照人权委员会
第 1999/36 号决议提交的报告

增 编

访问大不列颠及北爱尔兰联合王国的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 7	2
一、背景和情况	8 - 10	2
二、主要考虑因素和关注的问题	11 - 102	3
A. 法律框架	11 - 33	3
B. 主要的意见和关注的问题	34 - 102	7
三、总结意见.....	103 - 112	23
四、建 议.....	113	25
<u>附 件</u> ： 特别报告员在访问期间会晤的人士		28

导 言

1. 本报告是按照人权委员会第 1999/36 号决议编写的。它介绍和分析了增进和保护见解及言论自由权特别报告员阿比德·侯赛因先生在 1999 年 10 月 24 日至 29 日访问大不列颠及北爱尔兰联合王国期间了解的情况以及从个人和非政府组织了解到的有关见解及言论自由权问题的情况。

2. 通过 1999 年 6 月 3 日和 18 日发给大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国日内瓦办事处代表团的信函，特别报告员征求该国政府同意他访问该国。1999 年 6 月 22 日，大不列颠及北爱尔兰联合王国(以下称为联合王国)政府同意了这一请求。

3. 特别报告员谨向联合王国政府对其履行任务所给予的合作表示感谢。

4. 他还对设在伦敦的联合国新闻处主任及促成此次访问顺利进行的工作人员表示感谢。

5. 此次访问的头两天是访问伦敦，其他时间访问贝尔法斯特。在执行其任务期间，特别报告员会晤了政府代表、议员和司法部门人员，并会晤了活跃在人权领域的非政府组织代表、学术人员、传媒专业人员、民间团体成员以及其他与其任务有关的人员。

6. 特别报告员在此次访问期间所会晤的人员名单载于本报告附件。特别报告员愿借此机会感谢在访问联合王国期间所会晤的人，他们对他提供了大力的协助。

7. 本报告的目的是通过提出有关见解及言论自由权的具体问题和辩论来审查有关此类自由的状况。本报告还特别注意北爱尔兰的状况。

一、背景和情况

8. 过去两年，联合王国已完成重大的宪法和政策改革，使北爱尔兰迈上众望所归的和平进程的平稳之路。这一政治改革的前提是建立从基层到最高政治权利阶层的整个社会伙伴关系。尤其是，按照《受难节协议》，建立了一些新的机构，它们强调人权需要在促成建立北爱尔兰人权委员会的进程中占有中心地位。1998 年 5 月 20 日由明显多数接受的《受难节协议》规定，建立三个相互联系的机

构：北爱尔兰议会；南北部长理事会和岛屿理事会。该协议还强调各方承诺相互尊重，并保护社会中每一成员的公民权利和宗教自由。对满足向暴力受害者提供支助和服务的需要的《权利法案》以及通过便利获释囚犯重新融入社会权利的促进工作，均体现了这一新的政治意愿。新产生的由各党组成的政府为裁军和权利下放带来了真正的机会，可结束过去三十年来困扰着北爱尔兰的暴力行为。

9. 联合王国也正在对某些体制进行改革，最近于 1998 年 11 月 9 日通过了《人权法案》。在英国法律中纳入《欧洲人权公约》，是联合王国新的政治协议和宪法改革的重要特征。

10. 就见解及言论自由而言，联合王国的报刊和广播传媒一直很兴旺，可对政府有关许多敏感政治问题的行动，自由地进行批评性评论，并在民间团体内开展重要的辩论。报刊出版界的多种刊物以及自由进行播放的卫星和地区广播频道，通过提供各种接收和传播信息的方法，似乎阻止了对信息的任何垄断。联合王国在新闻部门和广播部门均具有自由和活跃的传播媒介，与此同时，关于见解及言论自由的几个问题，尤其值得注意。

二、主要考虑因素和关注的问题

A. 法律框架

11. 特别报告员在本节扼要介绍关于联合王国一般保护和北爱尔兰具体保护见解及言论自由权的国际和国家法律框架的某些方面。

1. 国际义务

12. 联合王国是联合国的一个会员国，因此必须尊重《世界人权宣言》载列的权利和各种保障，该宣言第 19 条规定了见解及言论自由权。

13. 联合王国已接受人权领域的一系列国际义务。它是下列六份国际文书的缔约方：《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《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》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公

约》——但未接受其两份任择议定书(该国政府已签署第二份任择议定书，但尚未予以批准)。

14. 关于区域人权文书，联合王国在其国内法中纳入了《欧洲保护人权和基本自由公约》，并是《欧洲禁止酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的缔约方。受联合王国管辖的任何个人，均可行使向欧洲人权法院上诉的权利。

2. 国家法规

(a) 法律框架

15. 由于联合王国无成文宪法，仅有一系列原则和惯例，因此对诸如见解及言论自由权的某些价值观念尚无正式保护。该国确实存在几部诸如《大宪章》(1215年)和《权利法案》(1698年)等重要法规，从法律的角度来看，这些法规奠定了牢固、广泛和不易被动摇的自由基础。不过，其中某些法规议会可随时加以修订。

(b) 关于新闻和其他大众传播媒介的法律

16. 1996年《广播条例》规定了扩展电视和无线电广播途径。它规定了新的准许开发数字地面广播的管制框架，它将扩大现有频道的数目，并为当地和社区广播提供更多的机会。

17. 独立电视委员会对联合王国的电视行业进行管理。在其根据1990年和1996年《广播条例》，该委员会有权颁发准许商业电视公司在和从联合王国进行广播的许可证，不论这些服务是否由传统的天线、有线或卫星接收，或由数字方式提供。该委员会的义务是：确保在提供广播服务方面的公平和有效竞争；确保在全国广泛提供一系列电视服务；以及最后调查各种指控和公布调查结果。尽管这些广播公司提供的任何商业性服务必须得到该委员会的批准，但它并不负责制订广播节目或安排这些节目的时间，也不管制BBC1、BBC2或S4C各频道(S4C是威尔士第四频道)。

18. 1991 年设立的新闻界处理抱怨意见委员会，是一个确保英国报纸和杂志遵守《业务守则》的独立组织。1997 年 11 月 16 日通过的《业务守则》，是以自我管制为基础的。该委员会的宗旨是在保护公众的知情权与保护个人隐私权之间取得公正的平衡。该委员会由 16 名成员组成，其中大多数成员是独立的，其他成员是报刊和杂志的资深编辑。该委员会处理诸如差错、保护儿童福利、隐私、避免列出强奸和歧视受害者的名字、保护资料来源的机密性等问题。法律和合同事项以及广告、发表内容的风格和是否得体，不属于该委员会的职权范围。该委员会不对投诉提供财务赔偿，而是努力促使所涉当事方达成不伤和气的协议，或在其他情况下，就投诉的解决提供关键的裁定。该委员会每年受理大约 3,000 起投诉，其中大多数投诉涉及报道的准确性和对隐私的侵扰。

19. 1959 年的《诲淫刊物处理法》禁止下列定义的淫秽材料的发表：总的说，会使那些见到和(或)听到这种材料的人陷入“腐化和堕落”。

20. 英国影片定级委员会是一个独立的机构，它负责对影片和录像片进行定级。如不定级，影片则不可发行。该委员会的作用是确保影片或录像片不违反法律，该委员会有权以影片或录像片可能违反法律的理由来拒绝对影片或录像片进行定级。委员会的裁决由发放电影许可的当地政府机构执行。

21. 该国政府于 1999 年 5 月制定了《新闻自由法案》，取代现有的不具备法规性质的《获得政府信息的业务守则》。在完成本报告时，该法案正提交议会。

(c) 对行使见解及言论自由权具有直接影响的其他法规

22. 1998 年的《人权条例》于同年 11 月 9 日颁布，该条例将联合王国 1951 年批准的《欧洲人权公约》的大多数规定纳入英国法律。然而，这样做并不影响与上述规定不一致的主要或从属法律的有效性、继续执行或实施。自 2000 年 10 月 2 日起，那些认为自己是不法行为受害者的联合王国公民均能将涉及《欧洲公约》规定的案件提交英国法院解决。所涉的权利是标准的公民权利和政治权利，其中包括《欧洲公约》第 10 条规定的言论自由权。

23. 1989 年的《公务保密法》规定了四类绝对受到保护的信息：政府认为对国防有影响的信息；委托其他国家或国际组织保密的信息；有关保安和情报部门活动的信息；以及有关国际关系的信息。该《法律》要求联合王国政府官员承担

终身保密的义务，这些官员包括情报部门和保安部门的人员。根据法律第 10 条，犯有该法律规定罪行的人最多可判处两年有期徒刑，或罚款，或同时判处这两项刑罚。

24. 1996 年《诽谤法》规定，如果一个人表明他/她不是投诉所指的作者、编辑或出版商，可被免除出版责任。《诽谤法》还采用了能使诽谤索赔要求得到更快处理的新程序。当法官决定无论是原告还是被告均无胜诉的实际可能性时，他可作出相应的判决。

25. 1981 年的《蔑视法庭法》第 10 条规定，法庭可要求一个人公开其负责的出版物载有的信息来源，条件是这样做有利于维护正义或国家安全，或有利于防止混乱或犯罪。根据第 11 条，法院有权推迟或禁止出版其认为可能妨碍司法过程的信息。

26. 1984 年的《警察和罪证法》载有可强迫新闻记者为一些案件提供证据的规定，条件是警察能够证明其调查需要这一证据。

27. 自爱尔兰于 1921 年分裂以来，在北爱尔兰一直实行紧急状态法。尽管存在《受难节协议》计划解除紧急权力这一事实，但政府在 1998 年 8 月发生奥马汽车爆炸案之后，反而加强现行紧急状况法。它根据 1998 年《北爱尔兰(紧急规定)条例》和 1998 年《刑事司法(恐怖主义和阴谋)条例》，更新了 1991 年《北爱尔兰(紧急规定)条例》和 1989 年《防止恐怖主义行为(临时规定)条例》。根据 1989 年《防止恐怖主义条例》第 18 条，掌握恐怖主义行为的信息的人，如果知道这些信息具有实际帮助，但未能提供这一信息，则为犯罪，可课罚款或处五年以下有期徒刑或两者并处之。

3. 在北爱尔兰建立的新机构

28. 通过建立各种机构，根据《受难节协议》设想的进一步增进和保护人权的举措得以落实。

29. 1999 年 3 月 1 日，北爱尔兰国务大臣建立了北爱尔兰人权委员会，并授权该委员会审查有关人权的法律和惯例以及开展能够提高人权意识的研究和教育活动。北爱尔兰人权委员会受托为北爱尔兰起草权利法案，以便在待遇平等的基础上，保护北爱尔兰两大社区的特征和精神特质。该机构还被授权对所报道的侵

犯人权情况进行调查，但这一职能并不包括强迫提供口头或书面证据的权力。此外，该委员会承担一项专门义务，应与筹设中的爱尔兰共和国人权委员会进行正式联系。

30. 1998年6月建立了北爱尔兰维持治安独立委员会，以便为确保公平、公正和负责的治安工作提出改革建议。1999年9月，由克里斯托弗·帕滕主持的维持治安委员会发表了该委员会的报告，要求以注重人权的方法来进行警察部门的改革。

31. 《北爱尔兰法》还规定成立一个平等委员会，以取代公平就业委员会、北爱尔兰平等机会委员会、种族平等委员会和北爱尔兰残疾人理事会。新成立的平等委员会的主要工作是支助执行新的法定义务，以促进机会平等。

32. 1998年的《(北爱尔兰)公开游行条例》规定成立游行委员会，这是一个由北爱尔兰国务大臣指定的六人组成的机构，旨在便利调停引起争议的游行。该委员会主要职责是对有争议游行作出结论，以及确定有争议的游行应采用的路线。警察局长有权将委员会的任何决定向国务大臣提出上诉，在游行队伍集合或行进时，警察仍能以维持公共秩序为由干预任何公开游行。

33. 1998年《(北爱尔兰)警察条例》规定设立警务督察员来取代独立的处理指控警察案件的委员会。最近于1999年10月11日被任命但尚未上任的警务督察员 Nuala O' Loan 女士将监督对北爱尔兰警察提出的指控或由皇家乌尔斯特警察局局长、警察当局、或北爱尔兰国务大臣转交上诉委员会的指控进行调查。该督察员必然管理涉及死亡或严重伤害的案件，并能指示警察局长对警员提出诉讼。

B. 主要考虑因素和关注的问题

1. 对言论自由的法律限制

34. 有些人向特别报告员表示对使用紧急立法和普通法的某些规定的关注，这些规定可能影响见解及言论自由权的行使。新立法措施的通过，是该国激烈辩论的主题。

(a) 与北爱尔兰冲突直接相关的限制

35. 特别报告员指出，联合王国 1988 年的广播禁令是对该国言论自由的作出法律限制的最高点。根据 1981 年《广播条例》第 29 条和英国广播公司章程施加这一限制，针对的目标是与 11 个组织(包括新芬党)的成员或支持者的广播采访。因此在 1988 年至 1994 年期间，联合王国正式实行了新闻审查制度，引起新闻记者之间的自我审查，这些做法妨碍了对北爱尔兰冲突的认识和理解。

36. 此外，根据报道，在联合王国(包括北爱尔兰)实行的紧急立法被用来恫吓新闻工作者。有一个案例是 1974 年实行的《防止恐怖主义条例》，该《条例》载有的若干条款、尤其是第 18 条，规定如无合理理由，不向警察提供关于未来恐怖主义行为或参与恐怖主义的人的信息，均属犯罪。提出的许多的指控是，该《条例》规定的逮捕和拘留权力经常被用来骚扰和恫吓记者，而不是为了防止和调查恐怖主义行为。实际上，在根据该《条例》拘留的人中，后来被判处该《条例》规定的罪行的人只占很小的比例。有人告诉特别报告员，在 Ben Hamilton 参加节目“委员会”编制之后，于 1992 年 9 月 29 日在住宅被苏格兰警察厅警官逮捕，当时他是电视第四频道的新闻记者。在 1991 年 10 月播送的这一节目，涉及爱尔兰冲突中的串通情况，尤其涉及 Brian Nelson 案件，该人是违反军法的内线犯人，在 1991 年被警察拘留。在该节目播放 30 天后，据称警察到电视第四频道转交《防止恐怖主义条例》附件 7 规定的播送指令。由于该频道工作人员拒绝交出所要求的将能泄漏“委员会”这一节目中被采访的匿名消息来源的信息，该频道被指控为蔑视法庭，并被判处 75,000 英镑的罚款。1992 年 11 月，就在 Ben Hamilton 接受第二次保释审讯之前，据说由于证据不足而撤回起诉。

37. 特别报告员获知，在 1989 年之前已更新数次的《防止恐怖主义条例》目前仍适用。最近对北爱尔兰《星期日论坛报》编辑、新闻记者 Ed Maloney 适用了该《条例》，根据 1989 年《防止恐怖主义条例》附件 7 第 3 段发出的法院命令，要求他交出在 1990 年采访内线犯人的笔记(见下文第 52 段)。

38. 然而，特别报告员同意这一看法，即由于和平进程，北爱尔兰的新闻报道情况得到显著的改进。最明显的迹象是解除 1994 年的广播禁令。电视界的气氛比以前宽松，继任政府停止使用恫吓来阻止播送批评英国在北爱尔兰政策的观

点。尤其是，采访新芬党代表时，不采取象以前一样敌视态度，自 1974 年以来，首次在英国电视上播送对爱尔兰共和军成员的采访。

39. 由于和平进程的进展，即使北爱尔兰和大不列颠的广播机构重新开始对北爱尔兰的报道，但它们仍然难以报道共和军代表和观点。尤其是，特别报告员获知，对于广播公司如何通过改革其报道准则和惯例及其招聘程序而有可能促进和平的问题，很少举行公开辩论，也很少有举行内部辩论的迹象。尤其是，有一些批评意见对英国广播公司，认为该公司过份依赖政府在和平进程中的声明和情况介绍。据说这些广播公司对北爱尔兰游行示威问题的报道偏袒奥伦治会(主要的统一主义者兄弟会)，而对天主教居住区的居民报道则很少。

40. 有一个重要的案件引起特别报告员的注意，它突出表明在北爱尔兰报道向和平过渡的困难。特别报告员知道 Coiste na n-Iarchimi (获释囚犯小组)关于北爱尔兰英国广播公司拒绝播放对该组三名成员的采访，他们是根据《受难节协议》的条款而被释放的前囚犯。Rosie McCorley 女士、Geraldine Ferrity 女士和 Joe Doherty 先生显然是在由该组举办的公开活动的情况下被采访的，以帮助获释囚犯重新融入社会。实际上，英国广播电视公司或乌尔斯特无线电广播电台均未安排播放这些采访。

41. 针对这一指控，英国广播公司提到其准则，这些准则规定：如果采访已获释的囚犯，总要听取上级意见，而且在播送采访情况之前，应与有关的受害者联系。英国广播公司指出，由于被采访者之一曾被判处谋杀罪，而新闻记者无时间与受害者家属联系，因此英国广播公司决定不播送这一采访情况。

42. 获释囚犯小组告诉特别报告员：它认为英国广播公司对北爱尔兰的获释囚犯小组抱有歧视性态度，也表明存在非直接的自我新闻检查。该小组还批评英国广播公司援引其准则¹有关罪犯一条，以此作为其拒绝播送对获释采访的根据，混淆了政治犯与普通罪犯。

43. 特别报告员同意在此类情况下，英国广播公司谨慎地考虑到受害者的权利是正确的。然而，他也同意获释囚犯小组的意见，即英国广播公司的这种态度不利于获释囚犯重新融入社会和北爱尔兰问题的和解。因此，他请英国广播公司

¹ 《英国广播公司制作人准则》的最新版于 1996 年 11 月出版。这些准则载列了当前实行的业务守则。该准则的第 2 条的标题为“与罪犯打交道”。

审查此方面的准则，同时要考虑到北爱尔兰正演变中的政治形势，以及《受难节协议》，该协议明确指出政治犯与普通罪犯之间的差别。

(b) 关于资料来源保密性的限制

44. 特别报告员认为，对新闻记者机密资料来源的保护，对人们继续自由地向新闻记者提供信息以及从而保证公众的知情权是必不可少的。1981年的《蔑视法庭法》第10条对不希望透露机密资料来源的作者规定了如下保护：“任何法院均不可要求一个人透露出版物载有的信息来源，除非法院确实认为这一披露对维护正义或国家安全或防止混乱和犯罪是必要的”。这一问题也体现在《广播标准委员会导则》第6款中，该款指出，“必须采取所有合理措施来确保向撰稿人给予的有关内容、保密性或匿名性质的保证得以落实”。然而，《防止恐怖主义条例》却准许警察查封任何可能有助于恐怖主义者调查的材料。该《条例》还规定，透露任何有可能妨碍警察调查的情况则属犯罪。特别报告员获知，在实践中，尽管欧洲人权法院对1996年 Goodwin 诉联合王国² 的关于保护资料来源案件作出判决，但法院还是从限制性意义上解释这一规定。在上述案件中，《工程师》杂志的实习记者 William Goodwin 因拒绝遵照法院关于披露保密资料来源以便公司可查出不忠诚雇员的命令而被起诉。欧洲法院认为，英国法院适用的标准不妥当，并认为联合王国没有履行应尊重言论自由的义务。

45. 在访问期间，特别报告员关切地注意到有关保护记者资料来源的问题再一次出现，特别是关于最近设立的调查“血染星期日”事件的法庭，该事件是一起发生在1972年的惊人事件，在这起事件中，有13名参加非法、但属和平性示威的平民被英国部队在爱尔兰杀害。根据新的证据，1998年1月托尼·布莱尔首相确定由 Saville 勋爵主持新的调查。在事件之后不久由 Widgery 勋爵马上进行的调查结果曾宣布士兵无罪，这些结果被各方指控为受到政治影响。

46. 根据已向特别报告员转达的资料，新的调查表明联合王国出现调查性新闻的危机，原因在于英国广播公司、第四频道电视 UTV 和《每日电讯报》被传讯向法庭交出所有材料，其中包括关于血腥星期日报道使用的资料提供者的姓名。

² Goodwin 诉联合王国(16/1994/463/544)，1996年2月22日作出的判决。

所有方面由于保密原因而拒绝这样做，并请求撤消这些传令。据报道，他们目前被指控蔑视法庭。向特别报告员提供的资料尤其涉及下列 3 名新闻记者。

47. 第 4 频道新闻部的 Alex Thompson 撰写了一系列关于 1998 年播送的血腥星期日节目，成为导致确立新的调查的部分证据。现在，Thompson 先生如果不向法庭提供在节目中采访的士兵的姓名，将被指控蔑视法庭，并可能受到严厉罚款，甚至监禁判刑。

48. 英国广播公司的记录片制作人 Peter Taylor 因 1992 年 1 月 28 日播放的“牢记血腥星期日”节目而被起诉。Taylor 先生被要求披露他的资料来源和交出其笔记，这样做可能会导致查出在编制该节目中以绝密方式协助他的军事、共和军和其他提供资料者。他也可能被控蔑视法庭。

49. 1999 年 5 月 20 日，《每日电讯报》的爱尔兰记者 Toby Harnden 根据对参加该事件的北爱尔兰保安部队的两名士兵的采访，发表了有关血腥星期日的两篇文章。为了避免透露这两名士兵的姓名，Harnden 先生销毁了他的笔记，因为当时这两名士兵是以记者永远不会披露他们的身份为严格条件才同意接受采访的。该记者后来接到传讯，要求他向血腥星期日法庭提供这两名士兵的姓名，但他迄今拒绝这样做。

50. 特别报告员必须承认，在如此困难的情况下，应考虑下列两个问题：第一个问题是，为了查明真相，信息提供者的身份在多大程度上对于调查是必要的；第二个问题是，公众了解对国家执法人员处理不当的指控有多大价值。然而，特别报告员认为，如果传媒组织被命令交出保密资料，这对联合王国代表公众利益的新闻业造成严重损害。正如《欧洲人权公约》所规定的那样，不应将新闻记者作为调查当局获得证据的资料来源。此外，承诺保密必须是绝对的，原因在于如不这样做，有关资料永远也不会到达公共领域。另外不应忘记的是，如果必须披露资料提供者的身份，新闻记者及其资料提供者的安全也会受到影响。因此，为了尊重新闻记者保护资料来源的机密性的义务，特别报告员认为应该撤销关于新闻记者交出所要求的材料的法律规定。

51. 特别报告员想提出另一起案件，他认为该案件对保护资料来源具有重大意义。

52. 北爱尔兰《星期日论坛报》编辑 Ed Moloney 于 1999 年 9 月 2 日收到法院命令，要求他交出 1990 年采访内线犯人和乌尔斯特统一主义者保卫协会成员 William Stovie 的笔记，该人因与 1989 年谋杀贝尔法斯特律师 Patrick Finucane 有关而于 1999 年 6 月被捕和被起诉。根据 1989 年《防止恐怖主义(暂行规定)条例》附件 7 第 3 段发出这一命令。William Stovie 于 1990 年向 Ed Moloney 提供保密资料，但要求他不要泄露该资料，除非该人出事。在 William Stovie 被捕之后，Ed Moloney 于 1999 年 6 月 27 日发表一篇文章，详细介绍了 Stovie 先生 1990 年提出的一些指控，即北爱尔兰警察获知计划谋杀 Finucane 的计划。该记者现在面临严重罚款和 6 个月至 5 年的有期徒刑，因为他拒绝执行法院命令，他的理由是泄露资料提供者不符合新闻工作者的道德规范，而且也可能给他个人带来危险。该记者决定对法官的裁决提出司法审查的诉讼。

53. 1999 年 10 月 27 日，北爱尔兰法院院长撤消该法官 1999 年 9 月 2 日关于命令 Moloney 交出其笔记的判决。同日，最高法院法官宣布对该案件的判决，特别报告员当时正在贝尔法斯特，其代表团的一名成员出庭并听到宣布判决。

54. 由于特别报告员认为，强迫新闻记者交出保密性采访笔记对调查性新闻具有恫吓效果，因此他欢迎上述重要决定。实际上，此类做法造成的结果可能是阻止新闻记者收集政府部队所犯的侵犯人权的资料，并能使那些愿意提供侵犯人权情况的人因怕暴露身份而保持沉默。

55. 然而，特别报告员注意到《防止恐怖主义条例》这一法律仍然有效，尤其是附件 7，该附件要求人们交出警察应认为可协助恐怖主义调查而需要的资料。此外，最高法院宣布的判决的依据是不能充分确定 Moloney 先生的采访笔记对调查具有重大价值。在该判决中没有提及资料来源的保密原则。特别报告员还关切地注意到附件 7 被载入众议院最近提出的新的反对恐怖主义议案。

(c) 对保密的使用

56. 1989 年的《公务保密法》被用于阻止合法辩论和惩罚拒绝披露其资料提供者的作家和记者的这一实际情况，引起了特别报告员的注意。

57. 根据 1989 年《公务保密法》，如果在任或退休官员未经批准而披露有关国防、国际关系、安全与情报和犯罪资料，则面临刑事起诉，这意味着可能被监

禁徒刑和被课无限额的罚款。特别报告员获知，该法律未规定在出现犯罪、滥用权力或其他渎职行为的情况下如何代表公众利益保护未经授权的资料披露。该法律对披露已属公共领域的资料也未提供保护。该法律的依据是假设保密对政府有利。尽管欧洲人权法院在《观察家》和《卫报》诉联合王国³（“捉间谍者”案件）一案中裁定：一旦资料属公共领域，对披露这一资料予以刑事处罚则不合法，但该条例未考虑到对先前公布情况的保护。

58. 《公务保密法》由 1912 年成立的国防、新闻和广播咨询委员会(国防机密通知委员会)发布的“国防机密通知”的非正式制度加以补充。该委员会以“国防机密通知”的形式提供关于国家安全问题的建议，它由国防部的一个局管理，不对公众或议会负责。尽管国防机密通知不具备正式法律效力，但忽视这些通知则不明智，原因在于这可能导致更正式的行动，例如依照《公务保密法》提出起诉。特别报告员获知该委员会的目的据说是促进传媒在定义非常广泛的国家安全领域的自我新闻审查制度。该委员会的目标有时似乎是阻止对政治敏感问题的辩论而不是为了保护国家安全。

59. 在《公务保密法》或国防机密通知所适用的案件中，有一些案件引起特别报告员的注意，其中尤其提到两起涉及依照该法律为保护公众利益而对披露信息进行起诉的案件。

60. 第一个案件涉及英国情报局 MI5 的前雇员 David Shayler，据说该人因其与 MI5 的合同结束之后提出的一些指控而被英国当局起诉。尤其是他向《星期日邮报》泄露“保密”资料，该报于 1997 年 8 月 24 日发表一篇文章，其中谈到纠缠左翼政治家、对《卫报》新闻记者 Victoria Brittain 进行费用昂贵的不必要调查、没有效率和过时的官僚做法以及在 MI5 内部的普遍酗酒文化。据说 Shayler 先生因担心被起诉和逮捕而于 1997 年 8 月 23 日离开联合王国前往法国。政府获得一项对《每日邮报》的短期禁令，禁止该报披露任何关于 Shayler 先生在 MI5 期间的资料。据说审判长 Justice Keen 先生指出发表这篇文章对公众利益没有害处，但由于某些材料有可能对敌对势力有用，他因此准予短期禁令。Shayler 先生的伙伴 Annie Machon 女士和他的其他三名熟人也被逮捕，但未被起诉获释。在《星期日邮报》于 1998 年 7 月 31 日向政府提交一篇声称 MI6 支助一名利比亚飞行员暗杀

³ 1991 年 11 月 26 日，14 EHRR 153。

卡扎菲上校而据说导致平民死亡报道之后，英国当局设法从法国引渡 Shayler 先生，但法国法院以该起诉出于政治动机的理由而拒绝引渡。1998 年 8 月 1 日，Shayler 先生被法国领土安全部逮捕，并在名称为健康的监狱被拘留两个月。

61. 向特别报告员提到的第二起案件涉及作家和前新闻记者 Tony Geraghty，他于 1998 年出版《爱尔兰战争》一书而被按照《公务保密法》第 5 条起诉。该书除其他外叙述了英国当局在北爱尔兰使用的监督制度。在该书出版之前，国防机密通知委员会要求 Geraghty 先生交出其手稿，但他拒绝这样做。尽管据说书中具有敏感内容，但政府未采取行动阻止或限制该书的出版。然而，1998 年 12 月，国防部警察访问 Geraghty 先生的住所，然后将他关押在莱蒙斯特警察局达 5 小时，同时没收他家中的设备和案卷。1999 年 1 月和 3 月，他被警察审讯几次，但获保释。特别报告员最近获知，1999 年 12 月 20 日，检察长要求高等检察院停止诉讼，因此撤消了对 Geraghty 先生的起诉。然而，Nigel Wylde 目前仍被按照《公务保密法》第 2 条起诉，该人以前是为政府工作的计算机专家，据说 Geraghty 先生书中使用的资料，是由他提供的。

(d) 新的立法措施

62. 联合王国目前正在通过新的立法措施，这些措施对行使见解及言论自由权具有直接影响。两项法案——《新闻自由法案》和《窃听和通讯管制法案》——目前在该国引起争议和辩论。

(一) 《新闻自由法案》

63. 1999 年 5 月，联合王国政府起草了《新闻自由法案》，取代非法定的现行《获取政府信息业务守则》。该法案是在制订此项立法时所起草的“你的知情权”白皮书之后起草的，旨在使公众更广泛地获得官方信息和文件。该法案的主要特点如下：(一) 获得信息的一般权利；(二) 公共当局采用信息公布制度的必然义务；以及(三) 设立新闻署长新办事处和具有落实该法案广泛权力新的新闻法庭。

64. 特别报告员认为，该法案是增加流向公众信息的积极措施，但他批评该法案相对“你的知情权”白皮书而言是不进反退。不过，特别报告员注意到该

《业务守则》的三项重大变化：(一) 该法案对“信息”和“公共当局”的界定范围很宽，以准许信息更大程度的公开；(二) 署长在评估公共当局行动和复审其对公布信息的拒绝发挥体制作用；以及(三) 为防止信息公布而销毁记录行为所负有的法律责任。该法案是一项突破，从而使新闻记者目前将有直接查阅记录及核对“官方”信息的机会。

65. 然而，特别报告员关切地注意到该法案因下述考虑受到批评：(一) 对保安机构、调查、决策和政策信息存在各类豁免；(二) 署长的管辖权有点受到限制；以及(三) 该法案包括无力的信息披露验证。尤其是，第 18 条至第 28 条引起特别报告员的注意。例如，有关保安机构工作的第 18 条因涵盖范围过宽而受到质疑，原因在于它还包括严格说来不涉及安全问题的信息。特别报告员希望指出，安全问题对公众而言具有最大的利益。

66. 此外，即使该法案载有某些不应被作为集团免责的类别，例如第 22 条，该条涉及将有损“联合王国国外利益”的信息。同样，第 25 条免除公共当局为进行各类调查而拥有的信息。应缩小这一豁免的范围，以仅包括有关刑事诉讼的材料。第 28 (3)条排除可能影响部长继续负起集体责任的信息。另外，特别报告员认为，该法案不应涵盖有关政策制订的所有信息，而只应包括将妨碍合法政策程序的信息。

67. 关于署长的权力，一些豁免仅规定部长出证即阻止公布。特别报告员认为，不应以政府的否决权来限制署长的权力。他还认为该法案的不足之处是它未包括公共利益验证，而是把“公共利益”仅视为其他因素之一。

68. 该法案关于向公众酌情公布信息的第 14 条，受到广泛质疑。公共当局可要求申请人提出请求的理由以及了解他/她打算如何使用这一信息，被视为一项责任。另外，该规定要求信息公布将是合法的，这就暗含该法案必须遵守保密法。

69. 最后，特别报告员认为公共当局对该法案规定的态度十分重要。实际上，该法案要求公共当局编写和提供参考书，说明其结构和组织、其拥有的案卷类别以及为使公众能够查阅这些案卷而作出的安排。为此，特别报告员特别关注获得信息的程序。例如，过高收费可能破坏整个查阅制度。特别报告员希望看到的重要改革是当局与申请人在获得信息方面处于平等地位。另外，载有公务保密

宽泛定义的 1989 年《公务保密法》仍然有效。实际上，该法律第 35 条通过使该法案附属于所有其他现行法律，而破坏了《新闻自由法案》的目标。

(二) 《窃听和通讯管制法案》

70. 新闻自由权与个人隐私权密切相关，尤其是与通讯的关系更加密切。这就解释了《窃听和通讯管制法案》——也就是人们所知的《调查权力管制法案》为何引起尤其涉及它对见解及言论自由权的影响的激烈辩论和磋商。

71. 政府制订这项法案的目的是更新 1985 年《通讯窃听条例》载有的法律，以考虑到新通讯技术，并在这种情况下提供准许通讯服务提供者拥有的资料的公布法律框架。1985 年的条例涉及窃听电话通话和拆开信件。对该条例主要限于在北爱尔兰适用。

72. 政府坚持认为，窃听在反对严重犯罪和诸如恐怖主义行为威胁国家安全的斗争中具有和将发挥关键作用，并确认“在以其他方式无法合理获得信息时，可能进行窃听”。该法案的第三部分由于似乎侵犯了《欧洲人权公约》第 6 条的无罪推定，将会引起争论。据说，该法案将授权警察，可要求任何被怀疑掌握解密方法的人提供这些方法，违反这一规定，则可能被判处两年监禁徒刑。

73. 因此，特别报告员建议缩小“互联网截获”概念的定义范围，以避免滥用。他还认为，如果明显需要审查立法，在截获通讯方面应保持公平的平衡和比例，以期保护私人通讯和避免对互联网上使用加密方法的不必要限制。

(e) 其他种类的法律限制

诽谤法

74. 在联合王国，似乎有许多试图起诉诽谤造成的损害以获得赔偿的原告，这是由于根据英国诽谤法获得大笔损害赔偿相对容易。向特别报告员报告的有关英国诽谤法的主要问题是严格适用事实标准，举证责任在于被告方。因此，如果被告不能证明其说法是实际情况，他们一般要负损害责任，而不管原告的地位如何，例如是政治家或知名人士，也不论公布所涉材料是否对公众有益。人们越来越认识到在涉及政治家和知名人士的情况下，新闻记者应受益于表明他或她通过

努力验证材料的准确性而按职业要求行事的辩护，在出版物符合公众利益的情况下尤其如此。即使材料最终被证明是假的或新闻记者无法证明材料属实，这一规定也应适用。实际上，特别报告员认为这将在保护名誉的重要性与确保信息自由流向公众的需要之间取得更好的平衡。

75. 然而，特别报告员获知 1996 年《诽谤法》在明确的法定基础上提出普通法关于对无意传播的辩护，条件是参加出版诽谤性材料的印刷者和经营者等人在不知情、以及无法被合理期待知道出版物的诽谤性质情况下，这些人没有责任。这一辩护也适用于因特网服务提供者等人员。

76. 上议院在特别报告员访问期间作出的一项判决也引起他的注意。在 Reynolds 诉《星期日泰晤士报》一案中⁴，原告是爱尔兰前总理，开始对《星期日泰晤士报》关于 1994 年爱尔兰政治危机的一篇文章的出版商提出诉讼，该危机最后导致 Reynolds 先生辞去总理职务和其联合政府的解散。在这一判决中，Nicholls 勋爵说，法院尤应重视言论自由的重要性，特别是在政治讨论领域，不应急于做出出版物不符合公众利益的结论。任何疑问的解决，均应有利于出版。

77. 特别报告员还获知，在英格兰和威尔士适用的诲淫法相当严格适用，而且任意适用。这主要是由于 1959 年《诲淫刊物处理法》对诲淫一词所下的定义，据说该法律主观，致使警察和其他官员对它的任意、有差别和不一致的适用。向报告员提出了两个主要问题：第一个问题涉及该法确实为有益于公众利益、科学、文学、艺术或教育的出版物或普遍关心的其他制品提供的保护。最近一起案件是 1997 年 10 月没收英格兰中部大学图书馆中《Mapplethorpe》一书。Mapplethorpe 的著作据说普遍被认为是本世纪的最重要摄影作品之一。尽管高等检察院最终决定不对该大学起诉，但几乎有一年不准许学生借用该书。

78. 第二个问题是，特别报告员获知，英国电影分类委员会和独立电视委员会适用限制性过强的诲淫解释。影片或商业录像片必须先由英国电影分类委员会分类，然后才可在联合王国上映，独立电视委员会负责确保有许可证的电视广播公司遵守其许可条件，包括情趣良好和内容得当的标准。电影制片人有时也愿意剪接影片，以便获得英国电影分类委员会限制较低的分类。有人告诉特别报告员：这两个机构适用的标准未能跟上英国公众目前普遍具有的态度和价值观念。

实际上，尽管有些材料在大多数欧洲国家、加拿大、澳大利亚和美国能够提供，但却未得到分类证书。

2. 有关促进和尊重见解及言论自由权的其他问题

(a) 言论和集会自由

79. 在联合王国，法律规定和平集会权，但在影响了公众方便的情况下，这一权利通常受到限制。在北爱尔兰，适用于这些情况的法律是 1987 年《(北爱尔兰)公共秩序令》和 1998 年《公共游行条例》。

80. 北爱尔兰引起特别报告员注意的一个主要问题是北爱尔兰每年的“示威游行季节”。民族主义者和统一主义者⁵举行游行示威，其中的绝大多数由反对独立者兄弟会组织。每年从复活节至九月份，2,600 多次新教徒的传统示威游行由奥伦治会(主要的反对独立者游行示威兄弟会)组织，其中的一些游行示威穿过天主教居民不欢迎它们的地区。约有 40 次这样的游行示威的路线是穿过天主教地段，造成紧张和偶尔出现暴力。

81. 特别报告员有机会会晤奥伦治会和受影响最大的地区之一 Portadown 居民团体的代表，以便充分了解这一复杂情况。奥伦治会认为其游行是表明其成员的宗教和文化遗产的传统游行示威，并坚持认为它不过是行使集会自由权而已。民族主义居民将这些游行视为威胁和煽动仇恨的方法，原因在于它们庆祝新教徒在历史斗争中“战胜”天主教徒。他们还认为与游行示威同时出现的警察，由于禁止走近这些居民的住宅、妨碍找工作和获得食物等必需品和医疗而过份地干扰了民族主义者社区的生活。

82. 在此方面，为这些引起争议的游行示威维持治安，特别是使用塑料子弹，引起严重的关注。在最近的游行示威季节，尤其是从 1995 年至 1998 年，暴力行为往往是这些游行示威的特点，特别是奥伦治会试图在主要属民主主义者的 Garvaghy 路的游行示威。这导致了整个北爱尔兰的混乱。1998 年 7 月，在游行委

⁴. 《法律报告》周刊，1999 年 11 月 12 日。

⁵ 民族主义者是天主教徒，其特征是他们愿意与爱尔兰共和国合并。反对独立者或统一主义者是新教徒，他们希望留在联合王国。

员会决定将新教徒的游行示威路线从 Garvaghy 路改到 Portadown 的 Dumcree 教堂之后，突然爆发暴力行为。据说许多人(主要为反对独立者)在被保安部队的塑料子弹击中之后，头部和上身受伤。伤情表明保安部队规定射击部位应在腰围之下的内部规则未被始终遵守。1998 年，在汽油弹击中三个年轻兄弟的住宅时，他们被活活烧死，警察说这一袭击显然是与 Dumcree 纠纷有关的教派袭击。在此方面，有必要提及 Rosemary Nelson 律师，她于 1999 年 3 月被反对独立者准军事团体谋杀，她是 Garvaghy 路地段占绝大多数的天主教居民的代表。据报道，在她被谋杀前前几年，曾遭受保安部队有计划有步骤的恫吓和威胁。

83. 特别报告员意识到两种非常重要的权利相互冲突：言论和集会自由权与隐私及平静生活权。这两种权利均需以平等的方式行使，不要使一项权利凌驾于另一项权利之上。特别报告员还注意到两个社区受害于这一事态，北爱尔兰的和解将取决于是否能和平解决这类冲突。

84. 他还确信北爱尔兰国家当局的职责是维持法治，从而保证两个社区的权利得到平等保护。为了取得平衡，国际法和判例法提供一些标准，它们是受到保护的权利的重要性；在民主社会促进容忍和宽宏大量的必要性；国家通过干预受保护的权利而努力保护各方利益的影响和意义；以及国家必须稳妥行事的观念。公平和公正地维持示威的治安也必须得到保证。

85. 此外，特别报告员认为，建立游行委员会是和平解决这个困难问题的重要步骤，该委员会从乌尔斯特皇家警察局接管处理游行问题的这一职责。他因此支持游行委员会成员的努力，只要他们的决定公正并与各当事方进行过讨论。尤其是，特别报告员愿欢迎该委员会为使游行示威不出问题和起草游行示威的法定文件(行为守则、程序规则和准则)而做出的具体努力。不过，特别报告员获知该委员会受到当局的直接干预，委员会的决定受到天主教教徒和新教徒的批评。奥伦治会尤其反对该委员会的决定和存在。在会见特别报告员的过程中，奥伦治会成员坚称，阻碍此类游行示威是对其文化和传统的否定，因此他们不同意该委员会的意见。

86. 有人还对委员会委员是否独立表示担心，他们可能对奥伦治会或居民更为同情。特别报告员认为选择委员会委员的程序必须尽可能透明，并考虑到候选

人的能力、公平性和公允观点。对外，委员会作出的决定必须由传媒广泛传播，以便向人民解释禁止游行示威或改变路线的理由。

87. 然而，特别报告员获知 1999 年夏天的游行示威季节比前几年平静，委员会的规定愈受到遵守。

(b) 体现文化多样性的权利

88. 特别报告员有机会会晤西欧的最大社区节之一即西贝尔法斯特节的组织者。这一节日的活动地点设在民族主义很强的地区，它的目的是通过组织文化活动(戏剧、音乐会、电影节、展览等)来表现爱尔兰的特点。引起特别报告员注意的一项引起争议的活动是圣巴特里克节游行。该游行在 1998 年 3 月首次举行，在贝尔法西特的中心地区非常成功地颂扬了爱尔兰文化。据说由于贝尔法西特地方政务委员会分配资金具有政治偏见，这个节日筹资困难。尤其是，同圣巴特里克节的游行一样，一部批评警察的戏剧在 1999 年被削减供资。

89. 另一个问题涉及使用英语以外的语言。在贝尔法西特有大约 25,000 名讲爱尔兰语者。行动主义者为促进爱尔兰语的使用而进行了长期的宣传活动，爱尔兰语在过去受到敌视或不被政府关心。这一活动遇到不同程度的官方抵制。尤其是，这一活动侧重于在学校使用爱尔兰语。另外，其他一些人目前为乌尔斯特苏格兰语开展宣传活动。一般而言，爱尔兰语活动被视为民族主义的活动，而乌尔斯特苏格兰语活动被视为统一主义者的活动。此外，语言学家对乌尔斯特苏格兰语是一门语言或方言存在很大的分歧。然而，统一主义者的社区的文化特点愈加重要。特别报告员认为应采取措施来改进语言状况，特别是通过在北爱尔兰传媒使用这些语言来这样做。

(c) 具体问题

90. 特别报告员想提出三个值得特别注意的问题。

(一) 对国会议员的歧视

91. Martin McGuinness 先生是在 1997 年 5 月 1 日大选中被选入威斯敏斯特的新芬党党员，他在向欧洲人权法院提出的申诉中认为，其根据《欧洲人权公

约》第 9、10、13、14 条和该公约《第一议定书》第 3 条的权利受到 1866 年《议会宣誓条例》载有的因不对英国女王进行规定的宣誓而受处罚的侵犯。这是因为下议院议长 1997 年 5 月 14 日强加的限制，禁止他和格里·亚当斯先生在国会就座，并禁止他们使用提供给议员的通常设施。McGuinness 反对宣誓，用他的话来说，是基于新芬党的政策，该政策认为诸如《议会宣誓条例》等立法是反天主教的偏见，它仍然是《英国宪法》的基础。1999 年 6 月 8 日，欧洲法院对他的申请的裁决是不予受理。然而，目前的猜测是，英国政府打算保留议长关于这一问题的裁决。另外，下议院目前正在辩论一项政府法案，该法案将允许爱尔兰议员出席下议院，从而认可双重议员身份。

(二) 妇女的状况

92. 与大不列颠岛的社会—经济状况相比，北爱尔兰遭受严重的不平等，其中也涉及妇女。男女之间存在的这些不平等是显而易见的，但在妇女之间因其宗教/政治背景、种族渊源、年龄和其他类似情况也存在着不平等。人们对家庭暴力也表示关注，在北爱尔兰，家庭暴力占所举报的对妇女暴力犯罪的一半。

93. 关于妇女参与政治问题，特别报告员指出，妇女迄今为止仅取得很小的进展，在决策一级尤其如此。根据资料来源，女政务委员的比例在英格兰占 28%，而在北爱尔兰仅占 14%。在欧洲议会没有北爱尔兰女议员，在威斯敏斯特也没有女议员。在贝尔法斯特议会的 108 名议员中有 14 名妇女(占 12.9%)。

94. 目前有了通过内阁妇女部长解决妇女权利问题的机构，该机构由 1998 年 6 月以来设在政府中心的内阁部的妇女股来支助。《受难节协议》还确定在新任命的平等委员会的帮助下，将平等问题纳入北爱尔兰工作的主流。另外，一个活跃的民间团体得到扩展，妇女在其中发挥重要作用。

95. 1976 年的《堕胎法》未在北爱尔兰适用，在该地除了少有的例外，堕胎仍属非法。根据国家统计部的资料，每周至少有 40 名妇女离开北爱尔兰去受益于大不列颠岛《堕胎法》。

96. 特别报告员关切地获悉在某些情况下，妇女在此问题上受到阻碍，无法获得信息。他获知那些向妇女提供劝告和咨询的中心受到反堕胎团体的袭击，有时导致这些中心的关闭。计划生育协会以及实际上不是堕胎转诊服务机构的布鲁

克诊所，经常受到设在美国的名称为宝贵生命的反堕胎组织的恫吓和骚扰。这些袭击包括在诊所工作人员的住宅周围设纠察队；给他们的邻居发信；谴责他们是谋杀犯以及在工作人员和主顾进入诊所时大声辱骂他们。

97. 特别报告员认为这些袭击只要阻碍特别是女青年使用诊所，便构成对妇女获得信息权的侵犯。妇女应能在不担心恫吓和辱骂的保密地点请求咨询。在此方面，政府应采取行动保护妇女的获得信息的权利。还应就是否将 1967 年《堕胎法》延伸适用于北爱尔兰展开公开辩论和磋商，这至今仍是忌讳的话题。

(三) 受害者和公众的获得信息的权利

98. 各类提供消息者向特别报告员表示，对政府未能独立和全面地调查对北爱尔兰严重侵犯人权的指控以及未能惩处犯罪者表示关注。尤其是特别报告员获知内部调查的结果没有公布。这尤其是那些其亲属被部队或警察杀害的人员关注的问题。因为提出的起诉的情况很少，死亡者家属无法了解有争议杀死的全部案情。现在不仅是死亡者的亲属而且还有所涉的直接社区都希望了解这些事件的真相。这些案例实际上表明有必要建立更正式的机制来处理过去的问题。

99. 一些调查结果仍属完全保密，其中有些调查集中在保安部队成员与统一主义者准军事团体之间的勾结。资深警官 John Stalker、Colin Sampson 和 John Stevens 的报告从未公布。专门从事人权工作的 Patrick Finucane 律师于 1989 年当着妻子和三个孩子之面被杀害。在 Finucane 的谋杀案件中可能存在的官方勾结的证据在 1992 年揭露，此后，检察院院长才下令对 Finucane 的死亡进行调查。尽管调查报告据说载有起诉保安部队四名成员与统一主义者准军事人员勾结的建议，但调查报告至今尚未公布。在此方面，应提及法官和律师独立性问题特别报告员 Param Cumaraswamy 先生的报告，他要求对 Patrick Finucane 的谋杀案件进行独立司法调查。⁶

100. 《贝尔法斯特协议》当然考虑到这一问题，英国政府任命 Adam Ingram 先生为受害者部长，任命 Kenneth Bloomfield 爵士担任受害者问题专员。后者被指定着手向受害者了解情况，并于 1998 年 5 月发表一份报告。特别报告员会晤的一

⁶ 见第 E/CN.4/1998/39/Add.4 号文件。

些国家暴力事件受害者明确表示他们对这些机制、尤其是受害者问题特派员的工作的失望。他们继续认为有权了解其亲属死亡的全部情况。

101. 另外，最近发表的北爱尔兰维持治安独立委员会的报告未提及警察过去的打骂行为问题，也未提出建立适当的调查机制来处理对此类打骂行为的指控。尽管人们承认报告反映出实现更负责的维持治安服务取得了进展，但人们还是向特别报告员表示了对这一问题的关注。

102. 该报告建议设立类似南非现有的真相调查委员会。使受害者能够在公开论坛讲述他们及其亲属遇到的问题，将会鼓励和解。这还将有可能向受害者及其一般公众公开信息以及对受害者或其亲属的赔偿。这些原则实际上是个人和社区的基本要求，是身心康复和解决冲突进程的一部分。

三、总结意见

103. 特别报告员欢迎联合王国政府对民主、法治和人权的承诺。他坚决鼓励推动北爱尔兰正在进行的和平进程，该进程对增进和保护人权、包括见解及言论自由权极其重要。

104. 特别报告员认为 1998 年《人权法》的颁布，是人权的具体行使及法律保护的重要措施。他还欢迎在北爱尔兰设立的新机构，特别是人权委员会，该委员会将创造有利于一般人权和尤其是见解及言论自由权的环境。特别报告员认为人权文化对和平持久地解决北爱尔兰的冲突必不可少，并认为该委员会在此方面可发挥极其重要的作用。

105. 特别报告员可肯定地说，联合王国普遍存在见解及言论自由。由于取缔《广播禁令》，传媒在自由和独立的环境运作。按照同一思路，特别报告员注意到见解及言论自由明显得到它所需要的保护，任何限制它的企图均得到社会各部门的密切注视。围绕《新闻自由法案》的争议，尤其表明正在开展健康的辩论。

106. 特别报告员欢迎新的《新闻自由法案》，这是重新在现有公布信息制度中解决严重的不平衡情况的方法。然而，尽管特别报告员意识到试图在获得信息的权利、隐私权和保密权三种相互冲突的利益之间取得平衡有困难，但该法案似乎未提供充分获得信息的可能。传媒界专业人员有关这一举措的争议，应说服政府对该法案进行重新审查。

107. 特别报告员关切地注意到，某些限制见解及言论自由权的法律的适用及实施，在某种程度上妨碍了这一自由。紧急状态下的权力已失去公众不仅对刑事司法制度、而且还对调查性新闻的自由运作的信任。同政府决定以反恐怖主义法案的形式来实行永久的反恐怖主义立法一样，反恐怖主义法尚未被废除而且尚废除的迹象，乃是人们关注的问题。

108. 特别报告员对联合王国使用保密规则表示关注，这些规则的适用不仅限制了新闻界的日常工作，而且妨碍它们充分获取与公共利益有关的信息。特别报告员尤其认为利用《公共保密法》来起诉记者和作家以及设立国防机密通知委员会，与新闻媒介的自由相抵触。特别报告员认为，只有在公民及其选举的代表完全知情的情况下，民主制度才能运行。除了少数几类文件外，最好将所有政府文件都公布于世，让公众了解公款的运用是否合理。因此，特别报告员指出，为了使记者能够发挥民主社会“监督人”的作用，他们必须能在公平和公正的基础上获取政府当局掌握的信息。

109. 此外，特别报告员关切地注意到有人对国际公认的新闻消息来源保密的原则进行攻击。他认为，保护新闻消息来源是新闻自由的基本条件之一，也是言论自由的关键。

110. 关于言论自由权和集会权，特别报告员希望回顾，它们是主要的人权，是民主的基石。但是，这些权利的行使，不得损及他人的权利和自由。因此，国家对行使这些权利的干预属于例外情况，只是为了保护具体利益(如保护他人的权利、公共安全、国家安全、公共秩序等)。当这些权利的行使侵犯到他人的权利和自由时，只能受到为了保护他人权利所必需的限制。警察负有双重责任，既要保护集会者的权利，又要保证在集会过程中他人的权利不受侵犯。在此方面，特别报告员希望重申他支持设立游行示威委员会，并充分了解委员会必将面临十分困难的任务。对此，需要人众必须有，并耐心能理解，以便委员会公正、有效地完成它的任务。

111. 同样，特别报告员也欢迎政府采取措施，设立警务调解员。其工作能有助于提高公众对申诉程序制度的信心。他愿意鼓励这一新机构努力工作，并要求其他当事方给予合作。

112. 特别报告员仍然十分关注他所发现的联合王国内直接影响见解及言论自由权行使的一些其他问题。他希望特别强调受害者获得信息的权利。特别报告员认为，向受害者的家属公开情况，让大家知道真相，是身心恢复过程的重要组成部分。开放的气氛对建立人们对北爱尔兰和平进程的信心十分重要。在此方面，他希望提醒大家注意 1995 年人权事务委员会的以下建议：“应在北爱尔兰作出特别的努力，以增强人们对执法的信心。为此，应该解决未决的案件，建立独立调查各项申诉的透明、公正的程序。”

四、建 议

113. 根据上节阐述的主要看法和问题，特别报告员希望提出以下建议，供该国政府考虑。通过访问期间诚恳和建设性的交换意见，特别报告员确信该国政府将本着共同决心进一步增进和保护见解及言论自由权的精神来接受这些建议。

- (a) 特别报告员坚决鼓励联合王国政府采取一切必要步骤，加入《公民权利和政治权利国际公约》任择议定书，以便使个人能够向联合国人权事务委员会提交申诉；
- (b) 根据反对酷刑委员会 1996 年和人权事务委员会 1998 年要求废除紧急状态法的建议，特别报告员促请该国政府取消所有与国际条约和标准相抵触的规定，特别是对见解及言论自由权具有不利影响的《防止恐怖主义条例》等紧急状态法；
- (c) 坚决鼓励该国政府确保只有在例外情况下才对见解及言论自由权施加限制，牢记这些限制必须限于《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条允许的范围；
- (d) 特别报告员促请该国政府确保今后的立法及其执行必须符合第 19 条和其他有关国际标准。关于《新闻自由法案》，特别报告员请该国政府审查该项法案涉及以下两个主要方面的案文：共同例外的范围应该加以限制；新闻特派员应具有充分的权力，以确保有效地获取政府当局掌握的信息；
- (e) 进一步促请该国政府修订某些目前对行使见解及言论自由权施加过多限制的国内法：

- (一) 应该审查 1981 年《蔑视法庭法》条 10 条，以便明确规定只能在最迫切需要的情况下——既没有其他的手段获得有关材料；或获取该材料的公共利益明显高于对消息来源保密的重要性，才能强制披露消息来源；
 - (二) 修订《公务保密法》，以便规定只有在披露消息会对正当国家安全或公共利益构成实质、即刻严重损失的情况下，才对披露消息予以处罚；如果消息已在公共领域流传，或披露消息的公共利益高于保密的重要性，此类消息应成为辩词；
 - (三) 应该修订诲淫法，以包括在禁止有关材料之前有关具体损害程度的规定；
 - (四) 应该修订诽谤法，以便为了公共利益维护合理的出版物。此外，应该废除刑事诽谤罪。
- (f) 特别报告员欢迎设立爱尔兰人权委员会和警务调解员，但要求该国政府向这些机构提供足够的人力和财力，以便它们有效和按要求独立地履行其职责；
 - (g) 关于北爱尔兰与传媒，特别报告员认为该国政府应该作出进一步的努力，改进传媒对北爱尔兰的报道基调和态度。因此，英国广播公司和其他广播机构应计划重新评价它们的报道方针，以便使它们适应北爱尔兰正在出现的变化，并有助于推动和平的总体运动；
 - (h) 特别报告员认为，建立一种人权文化对解决北爱尔兰的冲突极为重要。为此，需要对北爱尔兰人权委员会以及教科文组织和人权署等国际组织给予支持。除了目前的立法改革外，应鼓励举办培训新闻记者的研讨会和有关人权问题的辩论；
 - (i) 特别报告员要求该国政府特别注意游行示威问题，并支持示威游行委员会的工作。必须充分保证委员会成员中天主教徒与新教教徒人数比例的均衡，并应保持委员会的独立。在此方面，特别报告员建议修订 1998 年《(北爱尔兰)公众游行条例》，以确保委员会成员独立于政府。
 - (j) 此外，要求政府确保有关公众示威的法律和惯例与国际标准取得一

致。为此，特别报告员根据反对酷刑委员会 1998 年的建议，促请政府停止对和平示威者过度使用武力，特别是，停止任意使用危及生命的橡皮子弹；

- (k) 特别报告员要求该国政府最大限度地公布在北爱尔兰冲突中受害者的情况，以恢复公众对警察制度的信心及巩固和平进程。他特别鼓励政府公布 **Stalker/Sampson** 和 **Steven** 的调查结果。
- (l) 最后，由于他收到了许多他认为不属于其职权范围的控告，特别报告员愿鼓励政府考虑邀请宗教不容忍问题特别报告员访问北爱尔兰。特别报告员确信，访问有助于该国政府寻找其他方式来促进两个社区之间的合作及和解。

附 件

特别报告员在访问期间会晤的人士

官 员

伦 敦

Carolyn Browne, 外交和联邦事务部人权政策司司长

Carolyn Morrison, 文化、传媒和体育司广播政策处国际广播负责人

Mark McGann, 文化、传媒和体育司传媒处新闻和音乐组负责人

Christopher Dawes, 文化、传媒和体育司广播政策处一般广播政策负责人

Nicholas Hodgson, 国际法和普通法处处长

Lee Hughes, 新闻自由组组长

Richard Jenkins, 内政部新闻自由、宪法和社区问题政策顾问

北爱尔兰

George Howarth, 北爱尔兰主管人权事务部长

Ken Lindsay, 北爱尔兰部政策司司长

Stephen Webb, 安全与国际处

David McIlroy, 权利和欧洲事务处

Nuala O' Loan, 北爱尔兰警务督察员(派任)

Frank Guckian 和 David Hewitt, 游行委员会委员

传媒专业人员

Robert Pinker 教授和 Janet Anderson, 新闻申诉委员会

Alex Thomson, 第 4 频道新闻首席记者

John Ware, 英国广播公司

Peter Taylor, 英国广播公司

Maurice Frankel, 新闻自由活动主任

Granville Williams, 新闻和广播自由运动

Tony Geraghty, 全国记者联盟/作者协会
John Foster, 全国记者联盟秘书长
Tim Gopsill, 全国记者联盟
Kevin Cooper, 全国记者联盟成员, 摄影公司摄影代理机构
Sean McPhilemy, 电视广播公司兼作者
Ed Maloney, 《星期日论坛报》北方部编辑
David McKittrick, 《独立者》

学术界

Kevin Boyle, 埃塞克斯大学人权中心
K.S.Venkateswaran 博士, 乌尔斯特大学

非政府组织

Andrea Puddeplatt, 第 19 条执行主任及其同事
Jane Winter, 大不列颠爱尔兰权利观察
Halya Gowan, 大赦国际
Elizabeth Smith, 联邦广播协会
Kevin d'Arcy, 国际新闻学院欧洲协会记者
Mel James, 国际政策主管(人权), 法律协会追求正义的亲属组织

其他人士

Brice Dickson 和 Hadden 教授, 北爱尔兰人权委员会
Michael Flannagan, 律师
Bro. David Jones, Portadown 区 Garvaghy 路居民协会奥伦治会新闻官
Laurence McKeown, 共和国获释囚犯集团(Coiste na n-Iarchimi)
Mary Crawford, 布鲁克咨询中心
Caitriona Ruane, 西贝尔法西特节委员会
Nelson McConslan/Lee Reynolds, 乌尔斯特苏格兰遗产委员会