



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

概念说明

获得信息和基本自由

这是你的权利！

世界新闻自由日

2016年5月3日

引言

全球在每年的 5 月 3 日庆祝世界新闻自由日，这是一个推进新闻自由的基本原则并向殉职记者郑重表达敬意的机会。2016 年，世界新闻自由日恰逢三个重要的里程碑时刻：

- 覆盖今日之瑞典和芬兰的世界首部信息自由法颁布 250 周年
- 《温得和克新闻自由原则宣言》通过 25 周年
- 2016 年还是新的可持续发展目标（SDG）15 年实现期限的第一年

在此背景下，2016 年的世界新闻自由日强调新闻自由、开放文化与信息自由权以及数字时代的可持续发展之间的联系。它们共同的主线是新闻工作的作用以及保护为公众提供此服务之人的重要性。

今年的世界新闻自由日将从三个不同的视角研究问题：

- 作为一项基本自由和人权的信息自由，
- 保护新闻自由免遭审查和监控过度；以及
- 确保线上和线下的新闻工作安全。

背 景

诞生于瑞典-芬兰的世界首部信息自由法是一个历史性的里程碑，它在法律上承认了两个相互关联、具有全球影响的准则：(i) 公民应有权表达自己的意见，不受国家干涉，以及，尤为重要的是，(ii) 国家所掌握的信息应是公民可获得的。从这个角度看，国家不应限制公民的信息范围，也不应对公民隐瞒信息。这一立场一方面限制国家任意干预公众对话，另一方面强化对国家政权的问责。¹简而言之，它赋予社会传播信息而不受国家审查的自由，甚至还使国家接受社会监督成为可能。

1991 年记者在纳米比亚通过了《温得和克宣言》，使世界新闻自由日获得了联合国的承认。该《宣言》强调新闻自由包括媒体自由、多元化和独立。每年的新闻自由日都是全世界利益攸关方庆祝并加强这项权利的契机。

此外，2016 年还是 2015 年通过的新的可持续发展宏伟目标（SDG）15 年实现期限的第一年。新闻自由和知情权直接关系到这些目标的实现，其本身也可视为隐含的目标。可持续发展目标将为未来几年的许多政策决定制定议程，影响资源的募集和流动并在改善每一个人生活的持久过程中强调人类的共同利益。

分 析

新闻自由、知情权和可持续发展这三个要素通过新闻工作的作用相互关联，新闻工作就是以专业标准和公共利益为指导原则，专门行使自由表达的权利。在这个方程式中，创意文化表达的多样性也是一个重要因素。

¹ 在国际人权法中，“任意”指的是没有法律依据的行动，或者对于想要达到的目的来说不必要的和/或不相称的行动，以及/或者行动的目的并非《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》所述合法目的之一。

这一评定始于《世界人权宣言》第十九条²，该条指出，基本的表达自由权包括“通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想”的自由。显然，在没有寻求和接受的权利时，传递信息的权利几无意义；另外，后一项活动（发送或接受）的范围直接受制于所传递的信息的范围。换言之，表达自由权包含同一枚硬币的两面：生产信息和消费信息——哪一面少了另一面都没有意义。

这种相互关联意味着对通信的传递方的任何限制都影响着接受方，反之亦然。因此，一个社会信息环境的丰富和开放程度取决于两个方面的自由条件。而这些条件取决于：(i) *新闻自由*的状况——将信息包括文化表现形式公之于众的权利，³以及(ii) *知情权*——权力行使方面的透明情况。新闻工作整体上与这两个方面紧密相联。

具有两个方面的表达自由是一项对于其他权利意义重大的权利。⁴表达自由对于可持续发展也有重要意义。这就是为什么可持续发展目标承认可持续发展包括“确保公众能获取信息，保护基本自由”。作为可持续发展目标的具体目标，这些目标是一个更广泛的目标（目标 16）的一部分，即“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。显然，公众获得信息和基本自由本身不只是一个目的，还是实现整个目标 16 以及其他可持续发展目标——例如关于性别平等和应对气候变化的目标——的一个重要手段。

² 1948年12月10日获得联合国通过。

³ 尽管记者是使用这项权利最多的人，但新闻自由并不局限于新闻媒体。这是任何一个人利用自己的自由表达权借助于社交媒体等大众传播平台向更广泛的公众传递内容包括创意内容的自由。从这个意义上说，每个人都与新闻自由有直接的利害关系。在传播者面临任意限制并且其新闻自由权受到侵犯的情况下，例如在因其新闻工作而遭到攻击的情况下，社会需特别注意确保提供保护，尤其是为了使公益信息不被封锁——这可能损害公众寻求和接受信息的权利。

⁴ 这一见解早在 1946 年就得到了承认，当时联合国大会通过第 59(1)号决议（使用当时的措辞）指出，情报自由（今天的“表达自由”）为“基本人权之一且属联合国所致力维护之一切自由之关键”。

正是由于这些原因，教科文组织与联合国人权事务高级专员办事处以及全球媒体发展论坛一起为评估具体目标 16.10 的实现进展提议了两个指标：

1. （过去 12 个月里）记者、相关媒体工作人员、工会会员和人权倡导者遭到杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留和酷刑的查实案件数
2. 保障公众获取信息的宪法、法律和/或政策措施的存在及实施

第一个指标直接涉及基本自由的一个关键衡量标准，其对记者的提及直接涉及可持续发展的新闻自由方面。第二个指标强调信息自由政策及其实施以及这些政策对可持续发展的意义。

这两个指标是相互关联的。新闻自由及相关的记者安全直接影响到公众获取信息的环境。反之，公众获得信息的情况越好，尊重基本自由包括新闻工作安全以及创意文化表达的环境就越好。

数字时代的到来增强了这些真知灼见。信息日益成为可持续发展之所需，因此知情权、保障新闻自由以及确保新闻工作安全变得越来越重要。全人类要想在 2030 年发展议程方面取得进展，性别不平等必须得到全面解决。

今年世界新闻自由日的焦点是更加深入地探讨这些问题，将从三个不同的视角进行研究：1) 作为一项基本自由和人权的信息自由，2) 保护新闻自由免遭可能的审查和监控过度；以及 3) 确保线上和线下的新闻工作安全。

1) 作为基本自由和人权的新闻自由

信息自由一般可定义为获取公共机构所掌握的信息的权利。正如教科文组织出版物《连接的自由，表达的自由》（2011 年）中的阐释：“在表达自由被视为支持民主进程的基本的公民权利之一的范围内，为了确保公民能够以知情的方式进行投票并且能够通过公众监督问责于政府，信息自由是必需的。”此外，在联合国人权事务委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）第十九条的第 34 号一般性意见中，表达和获取信息之间的联系与公民参与公共事务的权利密切相关。新闻工作在这方面可以发挥重要作用。

知情权与社会中更广泛的透明有关，正如受教科文组织会员国委托进行的 2015 年教科文组织研究《促进包容的知识社会之根本：获取信息和知识、表达自由、隐私权以及关于全球互联网的伦理观》所强调的。该研究报告还强调增强用户权能以处理信息和通信的重要性，例如通过“媒体和信息素养”。新闻工作对于所有这些方面同样极为重要。

开放信息获取的一个主要障碍是政府保密过度。各国应该能够按照国际人权法所述合法目的和程序对一些信息进行保密。然而，来自行政当局的信息，例如关于法律和公共支出的信息，一般应是每个人都能获取的。因此，信息自由既有助于对政府机构进行监督，也为问责于政府机构提供了可能性，并且这项权利增强了新闻自由以及新闻工作独立的意义。

自 1766 年在今天的瑞典和芬兰通过世界首部信息自由法以来，又有 90 多个国家通过了这样的规定。然而，一些问题仍旧存在，例如是否严格限定例外条款；是否保护检举人，以及是否对私人实体所掌握的相关信息有影响。信息自由的实施提出了一些问题，例如法律是否众所周知，即公众是否有强烈的意识；信息请求是否得到有效管理以及是否对请求者收取高额费用；信息是自己主动公布还是根据请求发布。⁵另一个问题是即便在拥有信息自由法或法律规定的国家，记者可能也难以获取、理解以及随后使用原始数据或信息。这就是数据新闻能够发挥作用的地方，数据新闻获取和查询数据并混成数据集，所得到的结果让受众了解到“关于新闻的新东西”⁶。男女有差别地获取信息以及按性别分列信息也是重要的问题。

⁵ 有可能区分被动和主动的信息披露。前一种指的是根据请求发布信息，后一种则指自公共当局主动公开文件后一直可以获取信息。第一种是大多数立法中的惯例，而第二种可以说是有某些限制的补充条款。

⁶ 请见《开放数据新闻》，<http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/sep/20/open-data-journalism>。

当记者们有权利用信息自由法来公布隐藏的信息时，他们便能够增强自己的潜力，加强对机构的问责，这是可持续发展目标的可持续发展观的一部分。国家为公开记录采取积极主动的步骤也能够极大地帮助确保公共行政的透明。通过这些方式，信息自由与开放文化以及参与性民主理念密切相关，而开放文化和参与性民主都是可持续发展的关键。⁷同样重要的是促进媒体中广泛的文化表现形式，以发展媒体多样性以及将少数群体纳入媒体界。所有这些要点都为教科文组织会员国 2015 年 11 月商定将每年 9 月 28 日定为“普遍获取信息国际日”增添了意义。

思考要点：

- 如何将可持续发展目标 16 的具体目标 10——公众获取信息和保护基本自由——纳入发展政策和预算编制的主流？
- 支持各国通过和实施宪法、法律和/或政策来保障对性别问题敏感的公众知情权的最有效方式是什么？
- 在已有关于信息自由的法律规定的国家，如何改善获取和可用性，包括通过使用信通技术以及加强数据新闻？
- 在私人行为体掌握事关公共利益的关键信息的情况下，如何能够获取该信息？其关于信息公开的政策是什么？整个私营部门如何能够变得更加透明？
- 国家公共广播以及独立媒体在促进文化表达的自由和多样性方面的全局作用是什么？
- 公众获取信息如何能够在文化层面得到促进，并成为从“保密文化”向开放文化转变的一部分？
- 如何划分国家机密与应该众所周知的信息之间的界限？
- 举报是否说明信息自由制度不存在或没有发挥作用，如何能够强化制度和保护举报者？

⁷ 关于该问题的进一步论述，见 Mariya Riekkinen 和 Markku Suksi 《作为一项人权获取信息和文件》，Abo Akademi 大学/人权研究所，Turku/Abo（2015 年）。

2) 保护新闻自由免遭可能的审查和监控过度

在数字时代，新闻自由面临越来越多的挑战：任意阻止在线信息的获取、限制或惩处网上言论以及任意侵犯数字隐私。这些发展动态影响着从事新闻工作的人、在网上表达自我的人以及通过多步流动间接接收网上信息的人。这些动态还可能无端限制文化表达的多样性，而文化表达多样性是载入 2005 年教科文组织《保护和促进文化表现形式多样性公约》的一项原则。这些现象限制了人们对信息的获取以及网上信息和表达的范围。

以超越要求合法性、必要性、相称性和正当目的的国际标准的方式通过封闭网站和通信工具来控制互联网内容的措施越来越多，产生了严重的影响。这些措施限制了一个社会就发展和民主作出知情选择的能力，对教科文组织来说这种能力是为包容的知识社会奠定基础的优先事项。这些措施也可能代表事先限制的一种形式，即预先推定某种通信行为有罪，而不是在实际表达后在法庭上检验该行为。

一个与之相互关联的问题是可能存在的过度监控的挑战。隐私权作为表达自由和保护记者秘密消息来源的先决条件得到了确认。隐私也涉及匿名和使用加密技术。缺乏这些条件可能会严重抑制信息的自由流动，这对试图质疑性别不平等的人以及基于性别的仇恨宣传言论可能会产生特殊影响。如果对新闻来源保护不力，就可能会发生掩盖腐败、恐吓并暴露消息来源的身份，对其造成影响。从长远来看，这有可能导致信息来源枯竭以及全社会的自我审查。

在这方面，联合国见解和言论自由权问题特别报告员也通过 2015 年的一份报告⁸评估了这个问题。报告指出，“在国家通过过滤和其他技术进行非法审查的情况下，使用加密和匿名可使个人绕过障碍，在没有当局侵扰的情况下获取信息，接触见解”。该报告还呼吁各国制定国家法律，承认个人可自由使用允许匿名在线的加密技术和工具，保护其数字通信的隐私。

⁸ 2015年增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员的报告 A/HRC/29/32。

保护新闻来源机密性的法律框架对于为公众利益报告信息至关重要。然而，这些框架在数字时代正承受巨大压力，有必要修订和加强这些框架——或者在其不存在的情况下引入这些框架。教科文组织在瑞典提供的资金支持下，委托世界报纸协会（WAN-IFRA）进行研究，该协会考察了一个 11 点评估工具，供会员国审议，以确定能够改善来源保护框架的领域。

思考要点：

- 如何区分封闭或过滤以及监视行为何时符合有关合法限制自由表达和安全权的国际标准，何时不符合？存在何种保障措施，或者能够引入何种保障措施来防止侵权行为？
- 对文化表现形式多样性的影响是什么？如何能够保护艺术表达自由以及改善有利于此种表达的环境？
- 在可能的在线审查方面，互联网中介包括服务提供者和/或内容发布者对于保护自由表达的作用是什么？自律能够发挥作用而不变成一种私下审查或委托审查的形式吗？
- 能够采取什么措施来成功实施对记者与消息来源之间通信的保护？

3) 线上和线下确保记者安全

重要的是记者能够安全地在线上 and 线下获取并生产信息。确保记者的身心健康包括数字安全是当今时代最紧迫的问题之一。这是一个涉及技术、制度、经济、政治、法律和心理方面的问题。⁹这个问题直接影响到公众获取信息的环境，包括影响到公众畅所欲言的信心、知情权的实际行使以及可持续发展。

⁹ 关于这个问题，见教科文组织出版物《为新闻业构建数字安全。若干问题调查》（2015年）。

技术的进步以及公民新闻的兴起加强了这样一种观念：应把今天的新闻工作理解为一种活动而不是一种状态。虽然不是每一个写博客的人以及社会活动家都参与新闻活动，但那些参与新闻活动的人可能会受到骚扰、威胁和攻击——类似于在传统媒体中工作的记者。因此，正如国际社会在联合国最近的决议中日益认识到的那样，应特别保护所有制作公益新闻的人。

在杀戮和有罪不罚并无减少迹象的时候，全世界日益关注记者安全和终结有罪不罚问题。这大多以《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》这一全球框架为指导，该行动计划鼓励众多利益攸关方采取一致行动。这一势头明显体现在（2013年）联合国大会第68/163和第68/185号决议、人权理事会第21/12（2012）和第27/5（2014）号决议、教科文组织执行局第一九六届会议（2015年）关于记者安全和有罪不罚问题的决定以及要求在武装冲突的情况下保护记者的联合国安全理事会第2222（2015）号决议中。教科文组织认为杀害记者是终极审查形式，教科文组织总干事一贯谴责此种罪行并报告有罪不罚问题。¹⁰ 本组织引导11月2日终止针对记者犯罪不受惩罚现象国际日和5月3日世界新闻自由日的全球庆祝活动，并在多个方面开展工作，以提高意识、建立联盟、促进研究和分享良好做法。

其他政府间组织也在越来越多地采取措施。欧洲委员会为促进对新闻工作和记者安全的保护推出了一个在线平台。媒体和民间社会团体正在加强自己的活动，例如在警告、培训、游说和为自由职业者制定政策方面。然而，不论是在全球还是国家层面，认识仍有待进一步得到加强，有罪不罚仍是一个要处理的大问题，并且有必要解决机构建设中的薄弱环节以保护记者并惩处袭击的肇事者。还需关注安全地行使新闻自由这个问题的性别方面。

¹⁰ 记者面临的其他危险包括法律和经济性质的骚扰、流亡以逃避镇压、监禁及任意逮捕、自我审查以及破坏或没收设备及房舍。

思考要点：

- 如何能够利用对相关可持续发展目标各项指标的监测和报告来推动保护记者和打击有罪不罚方面的进展？
- 各国为保护记者和打击有罪不罚能够采取的最为有效的步骤是什么？
- 如何能够进一步加强组织间的合作（联合国机构、政府、非政府组织、媒体以及学术界）？
- 媒体组织和记者自己如何能够更好地确保自身的安全？
- 能够动员其他哪些行为体加入确保新闻工作安全的势力？
- 需采取什么步骤以便更好地处理改善记者安全包括线上安全方面的性别问题？

结 论

新闻自由和获取信息对于民主和可持续发展至关重要。新闻业有助于实现这些目标。有时被称为政治机构和社会机构“监督者”的新闻业还远不止如此：它为全社会示范表达自由，它将新问题提上发展议程，它用信息增强公民权能。它提供一个能够充分展现文化表现形式多样性的环境。因此，加强新闻业是发展开放文化、获得信息和基本自由的关键。为此，2016年的世界新闻自由日力图促进知情权、新闻自由以及安全地从事新闻工作的环境。它与当代的全球性问题和机遇产生共鸣。通过这种方式，全世界的利益攸关方应该能继续将世界新闻自由日的可见性、相关性和影响力提升到前所未有的高度。