



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织



World Press
Freedom Day

联合国教育、科学及文化组织

2013 年世界新闻日

概念说明

表达的安全：在所有媒体范围内保护言论自由

联合国教科文组织和哥斯达黎加政府
联合举办

2013 年 5 月 2 日至 4 日

哥斯达黎加首都圣何塞

概述

2013 年是世界新闻自由日（WPDF）设立 20 周年。1993 年召开的联合国大会正式宣布设立世界新闻自由日。从那时起，作为联合国负责促进言论自由及新闻自由的机构，教科文组织开始在世界各地推广上述基本权利。教科文组织《组织法》承诺促进“思想和知识的自由交流”以及“思想通过文字和图像的自由流动”。为了实现这些崇高的目标，每年 5 月 3 日，全球相关机构都会举办世界新闻自由日纪念活动。世界新闻自由日已经成为提高对于言论自由和新闻自由认识的有效途径¹。

1991 年，联合国教科文组织在纳米比亚召开的一次非洲记者会议上，首次呼吁国际社会重视新闻自由。这次会议通过了“温得和克宣言”，新闻自由成为其核心内容，教科文组织大会同年批准了这项宣言。“温得和克宣言”认为新闻自由的前提是**自由、独立和多元化的媒体环境**。这项宣言所描述的媒体是不受政府，政治或经济因素控制的**自由媒体**，包括进行新闻报道活动的基础设施的自由。**独立**强调的是专业标准和大众利益的重要性，将它们作为新闻内容的决定因素。“温得和克宣言”还阐述了一个**多元化的媒体环境**。这是指避免媒体垄断（无论是国有媒体还是私有媒体），支持尽可能多的媒体平台的出现（包括认可社区媒体）。多元化可以在新闻和观点方面为人们提供最多的选择和最大的参与度。

“温得和克宣言”同样适用于今天的广播和数字媒体平台。事实上，移动电话、互联网和卫星已经成为更加重要的通信手段。相关**国际标准**适用于这些平台，这些标准出自《世界人权宣言》、《日内瓦公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、联合国人权委员会第 2005/81 号决议、联合国安全理事会第 1738（2006）号决议等。无论是国家机构、私营部门、中介机构²、媒体、民间团体，还是个人用户，各方参与者都需要在这些新兴平台中考虑认同所有这些原则。与此同时，当前对于新闻自由的威胁不仅来自漠视这项权利的机构，也来自有组织犯罪和极端组织。

必须承认，建设一种支持新闻自由的文化是一个漫长的过程，而且，已经建立的新闻自由在遭遇负面力量控制国家局面时，也可能会数月后再度消失。但是潜在的进步已经

¹ 见 <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/homepage/>

² 这些机构包括搜索引擎和互联网服务提供商，在线社交网络，提供用户传播的评论、博文或公民记者报道等内容的媒体机构。

成为可能，在一些经历了阿拉伯之春的国家以及缅甸和南苏丹都发生了变化。长达数十年、不利于新闻自由的政治制度正在被一个拥有巨大潜力的新环境所取代。国际社会正在同这些国家及其他一些国家的权利机构和公民社会密切合作，以便将这些积极的变化转化为言论自由和新闻自由的持久保障。

在新闻自由领域的一项重大国际间合作成果是“联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划”的出台。去年，这一行动计划已被联合国所有机构的行政领导批准。由于杀害记者、媒体工作者、社交媒体工作者的趋势不断上升，保护记者安全是一个巨大挑战。仅 2012 年，就有 121 名记者被残害，教科文组织总干事对残害事件进行了谴责，这一数字几乎比 2011 年和 2010 年的数字翻了一番。此外，在全球许多地方，对于记者的骚扰、恐吓、任意逮捕和网络攻击一如既往。对记者、媒体工作者、社交媒体工作者进行伤害后得不到应有惩罚的现象也仍然普遍存在。

在这样的背景下，2013 年世界新闻自由日主题确定为“**表达的安全：在所有媒体范围内保护言论自由**”，关注重点为**记者安全问题**，应对**危害言论自由后得不到应有惩罚的现象**，并确保**互联网的安全和开放**。

这些重点的确定基于关于“保护记者安全和应对免罪问题”的“麦德林宣言”的原则，这一宣言于 2007 年由哥伦比亚世界新闻自由日活动的参与者通过。“麦德林宣言”敦促各国信守 1997 年联合国教科文组织大会通过的第 29 号决议，打击迫害记者有罪不罚的现象，并遵守 1996 年联合国安理会有关新闻工作者战时身份的第 1738 号决议。“麦德林宣言”还呼吁新闻协会开展行动，确保记者安全。该问题在 2012 年世界新闻自由日纪念活动上形成的“迦太基宣言”中再次得到强调³，联合国两份特别报告员的报告⁴以及地区特派员的报告⁵也起到了进一步推动作用。去年，联合国人权理事会一致通过了一项决议，呼吁“各国为记者独立、不受干扰地完成工作，创造安全而可靠的环境”。同时强烈谴责一切针对记者的攻击和暴力，并表达了对于非国家因素威胁记者安全的关切⁶。

³ http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/carthage_declaration_2012_en.pdf

⁴ 联合国有关促进和保护言论和表达自由权利的特别报告员以及联合国有关法外处决、即决处决或任意处决的特别报告员的报告

⁵ 美洲国家组织言论自由的特别报告员，欧洲安全与合作组织媒体自由代表和非洲人权和民族权委员会言论自由以及获取信息的特别报告员

⁶ 人权理事会 2012 年 9 月 27 日在 21 届会议上通过的决议 A/HRC/RES/21/12

此外，人们也逐渐认识到，确保言论自由的努力必须延伸到**互联网安全**领域。这是对最近几次世界新闻自由日纪念活动强调的互联网媒体重要性的补充。2011 年在华盛顿举行的世界新闻自由日纪念活动把“连接的自由”作为重要内容，强调博客和其他社交媒体是变革的因素。在阿拉伯之春运动的背景下，2012 年在突尼斯举行的世界新闻自由日纪念活动强调了这一自由的社会因素。今年的纪念活动将进一步聚焦这一内容，并强调创造一个开放、自由的网络在线环境对于安全行使新闻自由的重要性。

以下是 2013 年世界新闻自由日纪念活动的三个专题。

~~~~~

### 专题 1：确保记者和媒体工作者安全

无论其是在互联网上的或互联网之外，自由、独立、多元的媒体环境都应是能够确保记者、媒体工作者及社交媒体制作者免于遭受恐吓甚至死亡威胁，可以安全并独立地开展工作的环境。在这种环境中，袭击、恐吓、骚扰、绑架、无端拘禁及威胁应该只是个别例外而不是常态。记者（包括公民记者）、编辑、出版商及网络媒体人员不应当受到政治上、经济上的压迫和操控，特别是他们自身及家庭的安全能得到保障。

确保记者与媒体工作者的安全刻不容缓。在过去十年中，有 600 多位记者和媒体工作者遭到杀害。换句话说，平均每星期就有一名记者因向公众提供新闻与信息而丧生。这一统计数据凸显了《联合国关于记者安全及有罪不罚问题行动计划》及其特定目标的重要意义；所谓特定目标，是指动员联合国大家庭中各机构以及其他利益相关者（包括联合国会员国、地区人权机构、非政府组织及媒体）展开合作，为记者创造一个安全的工作环境。联合国行动计划具有巨大的潜力，在应对挑战时它不仅调动起联合国的全部力量，同时也为其他同心期待扭转这一趋势的人们提供参照。我们已经看到联合国各有关机制正在朝着实现联合国行动计划的方向而努力。除了上述 2012 年联合国人权理事会决议之外，去年在奥地利维也纳召开的第二届联合国机构间会议还通过了一项在全球、区域及国家各级具体实施联合国行动计划的战略。在有意展开这一工作的国家中，已选定四个国家（南苏丹、伊拉克、尼泊尔与巴基斯坦），通过利益相关部门的联动，那里的工作将会取得显著效果。此外，拉丁美洲被认为是在联合国行动计划的支持下可以做出成绩和其它地区可汲取教训的区域。

根据联合国行动计划，促进记者安全的工作不应只局限在事后行动，应从暴力侵害记者及有罪不罚的根源入手建立起预防机制并采取提前行动，此项工作有待强化。这意味着需要处理各种相关事项，如腐败、有组织犯罪活动及有效法律准则框架等问题。另外把合法的记者行为定性为犯罪行为法律（比如诽谤法过于严格或国家安全法过于宽泛）依然存在，必须予以解决。目前主要挑战是如何促进国际言论自由标准及一些决议——如联合国安全理事会 1738 号决议（2006）——获得遵守。

联合国行动计划根本观点是，一个国家或一个区域的经验可以为它国借鉴，以改善记者安全方面的工作。汇集和分享最新信息和最佳实践，对特殊情况开展国际性活动和调查等做法颇有裨益。然而，要想最大程度地实现信息交流和共同学习，对最佳实践进行调整使其适应不同地区和国家的具体情况，要做的工作还很多。

### 思考问题

- 联合国行动计划的重大机遇及威胁是什么？
- 各地区媒体自由所面临的威胁有何不同之处？
- 如何在不同地区复制改善记者安全的战略？
- 什么是从源头防止记者遭到伤害的预防机制？
- 我们如何确保记者安全及与有罪不罚进行斗争的国际标准在国家一级得到遵守和采纳？
- 如何提高公众意识，以确保媒体自由得到广泛认可，并且确保各级公众舆论不会容忍对记者的袭击？

~~~~~

专题 2---与侵犯新闻自由的犯罪不受惩罚的现象做斗争

“有罪不罚指的是法律上或事实上无法将罪犯绳之以法，不管是涉及刑事、民事、行政或是纪律诉讼。因为没有对他们进行调查，而这种调查会使他们被起诉、逮捕、审讯，并在证明有罪的情况下，使他们受到应有的刑罚，以及对受害者作出赔偿。”⁷

近些年，针对记者、媒体工作者及社会性媒体生产者的犯罪案件中，平均只有十分之一被定罪⁸。有罪不罚达到这种程度，不仅是对法律的藐视，而且就每个国家都有义务保护其公民这一原则而言，也显得十分恶劣。更为令人担心的是，对侵犯记者的行为不加制裁，相当于是给公众发出一个信号：即对腐败、破坏环境或侵犯人权等行为应该保持沉默。最终导致社会自行审查，公众丧失对司法体系的信心。对有罪不罚的纵容就这样导向一个恶性循环。而对记者进行威胁或使用暴力的人，看到可以不受法律制裁，就更加肆无

⁷ 《采取行动打击有罪不罚现象，保护和增进人权的一套原则》（联合国经社理事会/CN.4/2005/102/Add.1）

⁸ 根据会员国向教科文组织总干事关于记者安全和反对有罪不罚的 2012 年报告提供的信息

忌惮。“一旦有罪不罚成为一种普遍现象，受罚风险小就会诱发各种新的违法行为，进而激活一个自行的和重获活力的循环。”⁹

然而，承认调查针对记者的犯罪属于成员国责任的同时，也应该注意到，各种各样不同背景的暴力和恐吓行为（谋杀、绑架、劫持人质、骚扰、威胁、非法逮捕和监禁等）有增无减。特别值得一提的是，由诸如极端组织和犯罪集团等非国家因素构成的威胁在加大。鉴此，有必要对身处冲突和非冲突地区的记者的不同需求以及保护他们安全的各种法律工具进行认真且有针对性的思考。此外，还有必要调查如何应对严格意义上不属于武装冲突地区的记者面临的危险，比如有组织犯罪团伙之间的持久对抗的地区。同时，对有罪不罚行为的分析还需要深入到司法诉讼程序涉及的相关各方，包括从行政和立法机关的政治意志，到法律框架，安保、调查及控诉机关的部门设置，以及法庭案件积压。

许多国家及组织一直在独立或携手行动，努力减少有罪不罚的情况。保护记者委员会（CPJ）发布了一份有罪不罚年度指数，列举了部分世界范围内最高的数率。国际记者联合会（IFJ）和泛美洲新闻协会（IAPA）制有关于有罪不罚的定期计划和报告。国际言论自由交流会（IFEX）则牵头推广了 11 月 23 日举行的“国际终结有罪不罚日”活动，以提高全球对这一问题的认识。除此之外，还有哪些在全球范围内采取的更有效的措施可以减少有罪不罚的情况？这些措施可以在别处实施吗？应该吸取哪些教训？

思考问题

- 世界范围的有罪不罚是何种形势？
- 如何改进针对有罪不罚的程度、关注度及后果的研究？
- 有哪些与有罪不罚行为斗争的有效手段可以应用于别处？
- 在处理对针对言论自由的犯罪方面法律司法体系设置和配备是否合理？
- 当针对新闻自由的犯罪由包括极端组织和犯罪集团在内的非国家因素所为时，对此类犯罪进行调查会面临哪些挑战？

~~~~~

### 专题 3--- 互联网安全

“记者”这一词汇的传统内涵已经发生了改变。根据联合国负责言论表达自由权利保护和促进问题的特别报告员的描述，记者是指具备以下特征的个人：他们观察和描绘事件，收集和分析各种事件、言论、政策以及会对社会造成影响的建议，其目的是整理以上

---

<sup>9</sup> 亚洲基金会：尼泊尔的有罪不罚现象 --- 一份解释性研究，2009 年。见 <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/nepalimpunity.pdf>

这些信息，集合各种事件和分析，从而为某个社会行业或整个社会提供信息。报告员还指出，记者的这一定义包括所有的媒体工作者和后勤人员，以及社区媒体工作者和随时扮演记者角色的“公民记者”。此外，如联合国人权理事会2012年7月16日通过的关于促进、保护、享有互联网人权的决议所述，“人们在互联网下所享有的权利在互联网上同样应该得到保护，尤其是言论自由”。

媒体行业的数字化使记者这一职业扩展到超越媒体机构专职人员范围，强化了从事自由职业的全球趋势。今天，公民记者和个人博客作者已经加入提供新闻的行列。尽管他们可能缺乏新闻机构筛选信息的明确方式，但是向他们提供与职业记者同等的保护将使整个社会受益。

数字化还意味着越来越多的信息在互联网上传播和储存。因此，现在有必要为新闻记者提供必要条件，以更有效地保护他们的电子信息记录，其中包括消息提供者的身份。现实中存在新闻记者的手机和电脑设备被没收、电子邮件账户被非法监控和侵入的情况。不少媒体的网站也曾因遭受攻击或恶意植入木马病毒而陷入瘫痪。可见，新闻记者越来越需要学会如何保护重要和敏感的数据。

互联网安全的问题不仅仅波及个人博客作者或职业记者。在新闻内容作者和读者之间扮演互联网中介的机构在崛起，它们需要了解国际规范和它们从中扮演的角色。任何对言论自由的限制都必须确属例外措施，必须有法律明确规定，必须有合理目的，必须证明其必要性，并且限制措施要尽可能少<sup>10</sup>。相应地，还需要加强对良好做法的宣传和分享，以确保这些新闻中介机构面对日渐增大的要求公开用户身份、实施监控、删除异议内容的压力时，能够做出符合保护言论自由原则的回应。

以上情况与互联网发展相关，互联网所受限制比其它媒体平台少。正如联合国世界信息社会首脑会议的决议强调，作为互联网安全的前提，网络的自由和开放的特点得以被多方利益相关者共同管理模式所强化。

### 思考问题

- 记者在多大程度上了解使用数字技术带来的风险？
- 这些数字技术带来的危险或潜在危险如何根据地区不同而变化？
- 哪些新出现的或可能的威胁会危及记者、博客作者、公民记者和其他在数字空间表达自我的人的安全？
- 记者对这些威胁的了解程度有多深？他们如何应对？
- 对数字安全的普遍错误认识都有哪些？

---

<sup>10</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第19条第3段

- 新闻中介机构间存在着哪些体系？这些机制在世界范围内普及程度有多大？
- 在确保记者的数字安全上，政府机构、国际组织、民间社会、媒体和其它私人可以扮演何种角色？
- 如何加强互联网自由及其多种利益相关方的基础？

## 总结

二十年前，世界正处于冷战后新生民主国家和更多开放媒体出现的时期。二十年过去，我们看到各种新生民主国家在形式上有很多共同点，媒体行业也发生了很大变化。然而，尽管有各种地理或技术的差异阻隔，核心趋势始终存在，那就是普遍性。在表达自由和新闻自由受到窒息和压制时，人们试图寻找其它可替代的出路。表达自我、分享信息、发掘真相、表述忧虑和愿望是人性的一部分。不应该为安全问题付出代价，尤其是对那些通过从事新闻业来服务于社会的人而言。

人们应该永远有能获取可靠信息、自由表达意见的地方。要创造一个使公民能做出最佳决定的公共氛围，最好的途径就是一个自由、独立和多元的媒体。这要求媒体工作者在互联网上和互联网下的安全必须得到保证。一旦发生针对记者的攻击，就应该迅速进行调查，迅速将肇事者绳之以法，从而阻止有罪不罚的恶性循环继续发展。而“国际新闻自由日”正为我们提供了一个重新审视这些根本问题的时机。