

2018 年世界新闻自由日：

让权力接受监督：媒体、司法和法治

概念说明

摘 要

2018 年世界新闻自由日将为各方提供一个论坛，讨论在《2030 年可持续发展议程》的大背景下媒体、司法机构和法治之间的相互作用。世界新闻自由日设在 5 月 3 日，这一天将就媒体与政治进程的透明度、司法系统的独立性和媒体素养、以及国家机构向公众负责等问题展开辩论。在此范围内，将探讨如何加强独立的新闻业的监督作用，使其能够更好地揭露损害可持续发展目标的选举违规行为、基于性别的不平等现象和侵犯人权行为。发挥这一作用的先决条件，是营造一个有利的环境，在此环境中，表达自由这一人权，包括获得信息的权利，尤其是新闻自由，应由法律保障，并得到独立司法机构的保护。然而，法律上的过度监管也会催生审查制度，例如互联网上的审查制度。互联网上数字中间商的责任问题引发了对表达自由的新挑战。因此，2018 年世界新闻自由日还将研究在线新闻自由等当代挑战。记者的线上、线下安全是让权力接受监督的前提条件，这也将成为当日聚焦的一个问题。

预期成果

预期 2018 年世界新闻自由日将取得如下成果：

- 使各国政府和利益攸关方认识到需要通过并执行为表达自由、信息权及记者的线上、线下安全营造有利环境的法律，使之成为实现可持续发展目标 16 工作的组成部分。
- 借助于对新闻自由作出突出贡献并获得教科文组织/吉列尔莫·卡诺世界新闻自由奖（这一领域声望最高的国际奖项之一）的个人或组织，提高人们的认识。
- 世界各地的地方非政府组织和媒体人员把世界新闻自由日作为自己的节日，预期将举办 100 场国家级活动，与在加纳阿克拉的庆祝活动主会场遥相呼应。

- 继教科文组织在拉丁美洲以及南部和东部非洲成功举办针对法官和司法官员的关于记者安全和表达自由的培训之后，为在西非开展这一培训，动员主要利益攸关方并发起伙伴关系。
- 通过记者安全问题学术会议，加强并扩大记者安全研究网络。在研究结论与国际媒体发展界的工作之间形成更大的协同效应。
- 使青年记者和媒体学生认识到新闻自由和表达自由遇到的新挑战，通过在媒体专业人士指导下进行重大国际活动的现场报道，增强他们的新闻工作能力。
- 分享媒体在选举中发挥作用的良好做法，以支持联合国选举援助机构间协调机制（ICMEA）的工作。
- 媒体组织通过报道、博客和专门网页，在世界新闻自由日前夕加强关于新闻自由和记者安全的报道。
- 增强人权和艺术自由组织的能力，以监测和倡导保护艺术家在数字时代的想象和创造权利，并与全社会在线分享他们的创作。

引 言

世界新闻自由日（WPFDD）的理念源自 1991 年在纳米比亚通过的关于促进新闻界独立、多元的《温得和克宣言》。2018 年，这一全球性活动再次回到其起始地非洲大陆。加纳阿克拉是 2018 年教科文组织全球纪念活动的举办地，在世界其他许多国家也将举办有关这一主题的庆祝活动。

2018 年世界新闻自由日以“让权力接受监督：媒体、司法和法治”为主题，鼓励探讨当前对表达自由的挑战及所取得的成果，增进人们对这方面的认识与理解。

2018 年世界新闻自由日的大背景，是联合国大会 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》。该议程包含实现全民可持续发展、包括消除男女不平等的 17 个目标。其中的可持续发展目 16 侧重于促进公正、和平和包容的社会。和平、司法和强有力的机构可以促进善治及其他可持续发展努力以实现繁荣兴旺，而独立、有利的媒体环境能进一步推动这些努力。

在全球范围内，近年来的政治、技术和经济转型给新闻自由带来新的压力。一些地区出现了国家行为体加紧通过限制性立法和审查制度遏制表达自由的情况。国家安全措施和反

恐措施带来的新限制加剧了这一趋势。关闭互联网等大规模干扰阻挠事件也在增多。¹据观察，在有关信息来源保护的国家法律框架中存在着侵蚀新闻自由的规定。²更令人担忧的是，记者在开展工作时面临持续不断的风险：骚扰、暴力、仇恨言论、威胁，甚至死亡。但与此同时，通过信息权法的国家也在不断增多。联合国大会、安全理事会、人权理事会和教科文组织通过相关决议，大大加强了关于记者、尤其是女记者安全的国际规范框架，对于隐私权的认识也得到提高。

“让权力接受监督：媒体、司法和法制”这一主题突出了有利于新闻自由的法律环境的重要性，并对完全有能力处理表达自由问题的独立司法机构在确保新闻自由得到法律保障及起诉针对记者的犯罪行为方面的作用予以特别关注。

另外，这一主题涉及媒体在可持续发展方面，尤其是在选举期间的作用，即作为监督者促进透明度的提高、问责制和法治。这一主题还将探讨在线表达和信息自由方面的立法空白，以及监管在线言论的风险。

在《2030 年可持续发展议程》的范围内，记者和媒体工作者的贡献与可持续发展目标 16（和平、司法和强有力的机构）最为相关。要实现这一目标，必须在各级建立有效、负责和透明的机构，为此新闻自由必不可少。

因此，2018 年世界新闻自由日将探讨下列子主题：

1. 新闻自由、信息获得和选举
2. 支持自由、安全的新闻业的司法系统
3. 在线表达自由：改善自我监管。

1. 新闻自由、信息获得和选举

自由、多元的媒体环境使公众能够表达政治意愿，善治也能得到大力推行。因此，记者对民主和可持续发展的主要贡献之一就是问责于政界和机构，监测并报告授权于他们的民

¹ 教科文组织，《世界表达自由和媒体发展趋势：2017/2018 年全球报告》。

² 同上。

主进程。独立且对性别问题敏感的新闻业可以提供符合公众利益的经过核实的信息和基于充分信息的评论，是防范性别盲目、选举舞弊和“暗箱”决策的最好办法。

尤其是，选举诚信和合法，作为权力问责制两个方面，只有通过实践基本的表达自由和获取信息权才能保障，而表达自由和获取信息的权利也必须是基于性别平等原则。自由的媒体有助于监督投票过程的合法性，从而对法院作为法治保证者的角色起到补充作用。批判性报道能提供有关政治候选人（过去）表现的相关信息。

立场独立和性别问题敏感的报道向公众提供经核实的信息，从而提高公民的参与程度。然而，媒体在政治进程中的作用也使其成为操纵选民的首要目标。最近的一些实例表明了这一点，其中涉及私人和公共行为体，以及媒体所有者。新闻机构被指控为影响政治版图发布不实报道。还有人胆大妄为，制造假新闻并利用社交媒体，以达到分化民众、污蔑真实新闻的目的。这些问题突出说明了独立的、批判性的和多元化的媒体环境的重要性，以及自由、专业的新闻工作的必要性。

选举期内的调查性报道可以让公职人员了解新闻界的问询，从而帮助营造一种开诚布公的文化。获得信息也是媒体得以履行其监督职能的一个前提条件。透明使得公民更加了解公共政策，其权能因此得到进一步增强，透明还能提高政治进程的有效性，有助于打击腐败，促进成功发展。过去 10 年里，共有 111 个国家颁布了允许披露公共记录的法律和政策，至少有 15 个国家在过去四年里通过了这样的法律。³以这种方式在政治上采纳透明原则，是善治的首要条件，对法治至关重要。

不过，依法可获得信息并不能保证公众、尤其是妇女的权能得到增强，也不一定不会对当权者进行问责。信息必须是可获得的并送达受其影响者。媒体和民间社会可以充当中间人，一方面为读者分析、解读信息并引起广大公众对它们的关注，另一方面促进媒体和信息素养。借助社交媒体，人们无论男女，都能通过信息自由和透明，日益成为积极变革的热情支持者。自由的记者和独立的媒体体现了促进信息流通的基本自由，而信息流通对问责和赋权至关重要。

³ 联合国，《2017 年可持续发展目标报告》
(<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf>)

2. 支持自由、安全的新闻业的司法系统

公正、有效和独立的司法机构通过确保法治，构成所有其他民主机构的基石。正如将近三个世纪前孟德斯鸠所强调的，如果司法权不与立法权和行政权分立，就无自由可言。⁴ 独立的司法机构能够极大地加强民主并增强社会中所有利益攸关方的权能。为使媒体能够有效促进《2030年可持续发展议程》的实现，表达自由、信息自由和记者安全等权利有必要得到法院以及执法部门的充分保护。

在这一背景下，法官和司法官员在促进有利于自由、独立和多元的媒体环境中的作用被认为至关重要。司法机构能够发挥这一积极作用的一个前提条件是，法律必须保护表达自由，而不是不合理地限制这一自由。尽管在世界某些地方，记者的工作受到刑事诽谤法等法律的阻碍，但法官对于“罚当其罪”还是有着解释的余地的。此外，重要的是司法人员拥有足够的媒体素养并且充分了解新闻自由与更广泛的表达自由之间的关系，包括在数字环境中。

司法机构只有在其成员熟悉关于表达自由的国际标准和地区法理学的情况下，才能充当新闻自由和记者安全的维护者。司法官员可以通过适用法律规定的明确准则预防任意行动，例如任意暂时取消言论自由。正是因为认识到这一作用，教科文组织自 2014 年以来为拉丁美洲的 5 000 多名法官和司法官员举办了培训课程。目前在非洲，正借助与非洲人权和人民权利法院的伙伴关系推广这项举措，重点是培训东部和南部非洲的法官。

司法官员还可以在确保记者安全方面发挥核心作用，特别是（与安全部队合作）应对产生法律后果的攻击媒体行为。根据教科文组织的记录，2006 年至 2016 年期间，共有 929 名记者和媒体工作者被杀害，而绝大多数行凶者从未被绳之以法。针对记者犯罪不受惩罚这一现象的后果是，产生了自我审查制度，而且使公众能够自由表达意见的开放社会绝无可能出现。检察机关能够确保攻击记者的人受到审判，从而向公众发出维护言论自由的强烈信号。

除了司法部门，其他行为体在应对记者安全问题和对记者犯罪不受惩罚这一普遍问题方面也可以发挥重要作用。因此，教科文组织牵头实施《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》（下称《联合国计划》）。2012 年以来，该计划一直是协调这一领域所有利益攸关方活动的框架。2017 年 6 月，通过多利益攸关方磋商产生了关于进一步加强《联合国

⁴ 孟德斯鸠，《法律的精神》，1748 年。

计划》实施工作的一系列具体建议，内容包括注重增加法官、检察官和执法人员的能力建设机会，支持加强对杀害记者案件的后续司法行动的监督和报告。

3. 在线表达自由：完善自我监管

在数字时代，在线数据已成为传播、新闻、广告、政策制定和外交领域广泛使用的新货币。

互联网的开放性质有利于表达自由和获得信息，但也确实带来挑战。仇恨言论、骚扰和个人信息泄露等危险隐患有可能影响每一位互联网用户。记者和媒体工作者在线工作时，特别是当涉及机密消息来源时，尤其需要规避这些风险。互联网被描绘成为暴力极端分子进行宣传的平台，这给表达权和隐私权带来极其严重的后果，尽管并没有确切证据证明社交媒体与当前越来越具有暴力色彩的激进化之间存在直接联系。

在应对这些风险时，各国政府和所有利益攸关方面面临的挑战是，如何通过社会方案和法律框架应对在线危害。这类方案和框架应符合教科文组织“互联网普遍性”的理念和ROAM原则（即：立足人权、开放、人人可及和多利益攸关方参与）所体现的愿景。

大型互联网公司在影响用户的表达自由和信息获得方面起着日益重要的作用。然而，尽管关于政府要求删除内容和获取用户数据的透明度报告显示情况有所好转，但公司的内部做法和专属算法依然不透明。此外，互联网中间商的服务条款往往缺乏对个人表达自由、隐私和正当程序的足够保护。这些条款常常使用过于笼统的措辞，缺乏明确、有效的补救措施。

互联网中间商的自我监管系统力量薄弱、资源不足，致使法律法规日益增多。在这一背景下，法院裁决也在为进一步立法确立先例和可能的基础。近年来直接影响媒体自由的例子包括关于所谓的“被遗忘权”或“被移出列表权”、跨国界数据流动以及互联网中间商的责任的裁决。因此，不应忽视司法机构通过确立此种判例形成涉互联网法律的作用。

在许多情况下，从自由表达观点的角度看，许多现行法律法规被证明比缺乏监管问题更大。许多法律并未区分出版或广播内容（在线）的媒体机构与主要承载第三方编写的内容的互联网平台之间的不同责任。此种法律常常迫使平台开始扮演警察的角色，否则既可遭受重罚。其后果之一就是各个平台越来越倾向于采取最简单经济的做法，那就是通过算法或人为干预，将一切有争议的内容删除并且不经正当程序就将用户资料交给其他行为体。在这一

过程中，许多合法的表达事实上成为审查制度私有化的牺牲品。这些平台成为替罪羊，有了它们就不必关注有关具体内容行为者的法律程序，也不需要加强国家媒体和信息素养政策以提高用户使用网络中介服务的能力。。在这种情况下，完善自我监管是保护在线表达自由之关键。

最近几年里，对互联网服务的干涉现象日益普遍，甚至在民主国家也是如此。正如《**世界表达自由和媒体发展趋势：2017/2018 年全球报告**》所述，已经观察到，过滤内容、封锁网站和全网瘫痪的情况有上升趋势，而且这样做往往没有明确的法律依据。故意中断互联网服务和电子通信是对信息流通施加控制的通用措施。其实，这些措施便是潜能发挥到了极致的审查制度。联合国人权理事会、表达自由问题特别报告员、非洲委员会以及自由在线联盟称此种行动是对表达自由和信息获得的过度限制。国家和非国家行为体拒绝提供服务的做法和审查制度进一步加大了对在线表达自由和信息自由的限制。

保障在线基本自由需采取多利益攸关方办法。这是教科文组织为倡导“互联网普遍性”**R.O.A.M** 原则和研发相关指标所开展工作的组成部分。这一框架有助于加强在线表达和隐私方面的自我监管准则，同时随时检查可能对互联网立足人权、开放、人人可及和多利益攸关方参与等相互依存的方面产生不利影响的监管措施。

最后，正如 2018 年教科文组织全球报告“重塑文化政策”所述，新的数字技术，包括社交媒体平台，正在改变艺术界。社交媒体和音乐流渠道，例如 **Instagram** 和 **Soundcloud**，正在成为艺术家公开展示和推广自己作品的平台。然而，这也带来对权利和自由的威胁。威胁之一是在线“抹黑”，来自其他用户的威胁可能迫使艺术家撤回自己的作品。日益严密的数字监视也对艺术自由产生了侵蚀作用。许多平台甚至建立机制，例如 **Instagram** 关于“行为标准”的指导原则，而对这些指导原则也可以做广泛的解读。这也赋予某些个人和组织过大的权力，他们如果反对艺术作品的内容，可以利用平台的报告程序使个别艺术作品被删除，甚至整个账户被封掉。

对艺术家来说，此种在线行动不仅破坏思想交流，而且限制其艺术自由以及——更重要的是——其与受众建立联系的能力。当展示其作品的主要途径被关闭时，艺术家的交流能力便被削弱。2018 年世界新闻自由日将为探讨此类重要问题以及进一步推进关于确保公众获得信息和保障基本自由的可持续发展目标 16（具体目标 16.10）的实现，提供新的机会。

结 论

在阿克拉，2018 年世界新闻自由日的全球庆祝活动将汇聚加纳和该地区内外的媒体、政府、民间社会和学术界的利益攸关方。在世界范围内，世界新闻自由日活动的参加者还将应对表达自由面临的紧迫挑战，讨论如何加强新闻工作这一建设公正、和平和包容的社会的核心因素。因此，2018 年的主题预期将在 100 多个国家引起共鸣。2018 年世界新闻自由日的成果应是加强了解，使利益攸关方能够应对世界范围内影响新闻自由的当代挑战。