
关于国家安全、言论自由 和使用信息的 约翰内斯堡原则



国际标准系列

关于国家安全、言论自由 和使用信息的 约翰内斯堡原则

ARTICLE 19

© ARTICLE 19, London
ISBN 1 870798 89 9

1996 年 12 月

致谢

这些原则是 1995 年 10 月 1 日在由 ARTICLE 19 组织与 International Centre Against Censorship 联合召集并与约翰内斯堡 University of the Witwatersrand 的 Centre for Applied Legal Studies 合作召开的会议上，由一群国际法、国家安全和人权方面的专家通过的。

这些原则是建立在与保护人权有关的国际性和区域性的法律和标准、演进中的国家实践 (包括反映在国家法庭的判决中的内容) 以及被各个国家普遍接受的一般法律原则基础上的。

这些原则承认 ‘International Covenant on Civil and Political Rights’ 中的 ‘Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions’ 以及 ‘Paris Minimum Standards of Human Rights Norms In a State of Emergency’ 的持久适用性。

英国外交部为制定和出版这些原则提供了资金支持，ARTICLE 19 组织谨向他们表示谢意。我们也感谢 International Grants Office of the Community Fund，他们为本文件的重新印刷提供了资金支持。此文件中所持的立场不一定反映英国外交部的或 Community Fund 的立场。

认可

这些原则已经获得联合国观点与言论自由特别报告员 Abid Hussain 先生的认可，并反映在他在 1996, 1998, 1999 和 2001 年向联合国人权委员会提交的报告中；从 1996 年以来，联合国人权委员会在其关于言论自由的年度决议中都提到这些原则。

目录

引言

一、一般原则

原则 1: 观点、表达和信息的自由 8

原则 1.1: 由法律规定 8

原则 1.2: 保护合法的国家安全利益 8

原则 1.3: 民主社会的必要 8

原则 2: 合法的国家安全利益 9

原则 3: 紧急状态 9

原则 4: 禁止歧视 9

二、对表达自由的限制

原则 5: 保护观点 9

原则 6: 可能威胁国家安全的言论 10

原则 7: 受保护的言论 10

原则 8: 仅仅公开即可能威胁国家安全的活动 10

原则 9: 使用少数民族语言或其他语言 10

原则 10: 第三方对言论的非法干涉 11

三、对信息自由的限制

原则 11: 获得信息的一般规定 11

原则 12: 狭窄指定国家安全排外的信息 11

原则 13: 披露的公众利益 11

原则 14: 对拒绝提供信息要求独立审查的权利 11

原则 15: 披露秘密信息的一般规定 12

原则 16: 从公共服务中获得的信息 12

原则 17: 已经公开的信息 12

关于国家安全、言论自由和使用信息的约翰内斯堡原则

原则 18: 保护新闻来源	12
原则 19: 进入受限区域	12
四、法治和其他事务	
原则 20: 法律保护的一般规定	13
原则 21: 补救	13
原则 22: 接受独立的法庭审判的权利	13
原则 23: 事先审查制度	14
原则 24: 相称的惩罚	14
原则 25: 以上原则与其他标准的关系	14

附录 A

引言

这些原则是 1995 年 10 月 1 日在由 ARTICLE 19 组织与 International Centre Against Censorship 联合召集并与约翰内斯堡 University of the Witwatersrand 的 Centre for Applied Legal Studies 合作召开的会议上，由一群国际法、国家安全和人权方面的专家通过的。

这些原则是建立在与保护人权有关的国际性和区域性的法律和标准、演进中的国家实践 (包括反映在国家法庭的判决中的内容) 以及被各个国家普遍接受的一般法律原则基础上的。

这些原则承认 ‘International Covenant on Civil and Political Rights ’ 中的 ‘Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions’ 以及 ‘Paris Minimum Standards of Human Rights Norms In a State of Emergency’ 的持久适用性。

导言

起草当前的原则的与会者：

思考：按照联合国宪章确立的原则，承认人类大家庭里的所有成员内在的尊严以及平等与不可剥夺的权利，是世界自由、公正和平的基础；

深信：如果人们不是作为最后的手段被强迫起来反抗暴政和压迫，则他们的人权应当得到法治的保护；

重申他们的信念：言论自由与信息自由对于一个民主社会非常重要，是民主社会进步和福利以及享受其他人权和基本自由的基础；

考虑到《世界人权宣言》《公民权利和政治权国际公约》《联合国儿童权利公约》《联合国关于司法独立的基本原则》《非洲人权和民族权宪章》《美洲人权公约》《欧洲人权公约》等法律文件的有关条款；

敏锐地意识到：某些严重侵犯人权和基本自由的现象被政府解释为出于保护国家安全的需要；

记住：只有当人们能够获得政府掌握的信息时，他们才能监督政府的行为和积极在民主社会中完全参与；

打算推动人们明确确认为了国家安全的利益而可能对言论自由和信息自由加以限制的范围限度，以便阻止政府以国家安全为借口，对这些自由施加不合理的限制；

认识到通过详细和精确的立法来保护这些自由，并且保证使之符合法治的基本要求的重要性；以及

重申通过独立的法庭对这些自由进行司法保护的必要；

同意下面的原则，并建议在国家、区域和国际三个层次的有关机构采取措施推进这些原则的广泛传播、接受和实施：

I. 一般原则

原则 1: 观点、表达和信息的自由

- (a) 每个人具有不受干涉地持有观点的权利。
- (b) 每个人都有言论自由的权利，包括不分国界，无论是口头、书面、以艺术形式或通过他/她所选择其他媒体，搜寻、接收和传播各种信息和思想的自由。
- (c) 行使段落(b)中的权利时，应当遵循国际法中所确立的各种限制，包括保护国家安全的限制。
- (d) 不应以国家安全为理由对言论和信息自由进行限制，除非政府可以证明这种限制有法律根据，并且在民主社会为了保护合法的国家安全利益是必要的。说明其限制的合法性的责任由政府承担。

原则 1.1: 由法律规定

- (a) 对言论和信息作任何限制都应当由法律作出规定。这些法律应当容易理解、不含糊和规定严密与准确，使得个人可以事先预见某项行动是否违法。
- (b) 法律应当作出规定保护人们免受法律滥用，包括通过独立的法院或法庭对限制的合法性进行立即、全面和有效的司法审查。

原则 1.2: 保护合法的国家安全利益

政府试图以国家安全为理由对言论或信息的任何限制都必须有真正的目的和可以证实的保护合法的国家利益的效果。

原则 1.3: 民主社会的必要

为了证明对言论和信息自由的某种限制对于保护合法的国家安全利益是必要的，政府必须证明：

- (a) 有关的言论和信息对合法的国家安全利益构成严重的威胁；
- (b) 施加的限制是保护这种利益的限制性最小的手段；以及

(c) 这些限制符合民主的原则。

原则 2: 合法的国家安全利益

(a) 一种以国家安全为理由所实行的限制是不合法的，除非其真正的目的和可以证实的效果是为了保护国家的生存或领土完整免遭武力或武力威胁的侵害，或者保护其对武力或武力威胁反应的能力，无论这些武力或武力威胁来自外部，如军事威胁，还是来自内部，如煽动以暴力推翻政府。

(b) 特别是，一种以国家安全为理由所实行的限制是不合法的，如果其真正的目的和可以证实的效果是为了保护与国家安全无关的利益，比如包括保护政府免受尴尬或者使其不良行为免遭曝光，或者为了隐瞒有关公共机构运行的信息，或者为了巩固某种思想，或者为了压制工人抗议等。

原则 3: 紧急状态

在出现危及国家生存的公共紧急状态、并且这种紧急状态的存在按照国内和国际法进行了正式和合法的宣布时，国家可以限制言论和信息自由，但是其程度应严格限制在紧急状况所要求的限度，并且其时间的开始与持续与按照国际法规定的政府应当承担的其他义务不冲突。

原则 4: 禁止歧视

在任何情况下对言论或信息自由的限制，包括以国家安全为理由，都不应涉及根据种族、肤色、性别、语言、宗教信仰、政治或其他观点、国家或社会出身、民族、财产、出生或其他身份的歧视。

II. 对言论自由的限制

原则 5: 保护观点

任何人不应因其观点或信仰而受到任何形式的限制、损害或处罚。

原则 6: 可能威胁国家安全的言论

按照原则 15 和 16，只有当政府可以证实以下方面时，才可以以作为对国家的威胁为理由对言论进行处罚：

- (a) 该言论是为了煽动即将到来的暴力；
- (b) 可能会煽动这样的暴力；以及
- (c) 言论与可能出现或出现这种暴力之间存在着直接或和立即的联系。

原则 7: 受保护的言论

(a) 按照原则 15 和 16，和平行使言论自由的权利不应当被看作是对国家安全的威胁或受到任何限制和惩罚。不应威胁属于国家安全的言论包括但不限于如下的言论：

- (i) 主张用非暴力方式改变政府的政策或政府本身；
 - (ii) 包含对于国家或其象征物、政府、政府机构或公共官员或者外国的国家及其象征物、政府、政府机构或公共官员的批评或侮辱的内容；
 - (iii) 包含根据宗教、道德或信仰反对或支持反对征兵或兵役、某种冲突或威胁使用或使用武力来解决国际争端的内容；
 - (iv) 目的是向人们传达所声称的违反国际人权标准或国际人道法标准的信息。
- (b) 批评或侮辱民族、国家、或民族、国家象征物、政府、政府机构或公共官员或者外国的民族、国家、或者民族、国家象征物、政府、政府机构或公共官员不应受到惩罚，除非这种批评或侮辱是为了和可能会煽动即将到来的暴力。

原则 8: 仅仅公开即可能威胁国家安全的活动

如果某种言论仅仅传达了政府宣布会威胁国家安全或相关利益的某个组织发布的或关于该组织的信息，则该言论不应受到禁止或受到惩罚。

原则 9: 使用少数民族语言或其他语言

关于国家安全、言论自由和使用信息的约翰内斯堡原则

不应因为某个言论——无论是书面的还是口头的——用的是某种特殊的语言、尤其是少数民族的语言，而受到禁止。

原则 10: 第三方非法言论自由

政府有义务采取合理的措施来阻止私人团体和个人非法干涉和平行使言论自由的权利，即使这些言论是批评政府或其政策的。特别是，政府有义务谴责旨在压制言论自由的非法行动，并有责任进行调查和送交法院审判。

III. 对信息自由的限制

原则 11: 获得信息的一般规定

每个人有权利从公共权力机构那里获得信息，包括与国家安全有关的信息。不能以国家安全为理由对这种权利施加任何限制，除非政府证明这种限制有法律规定并且在民主社会为了保护合法的国家安全利益是必要的。

原则 12: 狭窄确定有关国家安全的排外信息

一个国家不应绝对禁止使用所有与国家安全有关的信息，而应当在法律中仅仅确定那些为了保护合法的国家安全利益而有必要保守机密的特定的和范围狭窄的信息类别。

原则 13: 披露的公众利益

在所有有关获取信息权利的法律和裁决中，公众了解信息的利益应当是主要考虑的问题。

原则 14: 对拒绝提供信息要求独立审查的权利

国家有义务采纳适当的措施来推行获取信息的权利。这些措施应当要求权力机构如果拒绝了信息索求，必须用书面形式尽可能快说明这样做的理由；应当规

定由独立的权力机构对拒绝信息索求的事实和有效性进行审查的权利，包括对拒绝信息索求的合法性进行某种形式的司法审查。负责审查的权力机构应当有权利检查保留的信息。

原则 15: 披露秘密信息的一般规定

一个人披露信息不应以国家安全为理由受到惩罚，如果： (1) 这种披露实际上不会或者不可能损害合法的国家安全利益，或者 (2) 公众了解信息的利益超过披露信息所造成的损害。

原则 16: 从公共服务中获得的信息

如果公众了解信息的利益超过披露信息所造成的损害，一个人披露通过政府机构了解的信息不应以国家安全为理由受到惩罚。

原则 17: 已经公开的信息

信息一旦被广泛发布——无论方式如何、合法或非法，则公众的知情权超越任何试图阻止进一步发布这些信息的理由。

原则 18: 保护新闻来源

保护国家利益不应作为强迫新闻记者透露保密的信息来源的理由。

原则 19: 进入受限区域

对信息自由流动的任何限制不应妨碍人权和人道主义法的目标。特别是，政府不应阻止新闻记者或受命去监督遵守人权或人道标准的政府间或非政府组织的代表进入有合理的理由相信这一区域正在或者已经发生违反人权或人道主义法的地区。政府不应拒绝允许新闻记者或这些组织的代表进入正在发生暴力或武装冲突的地区，除了他们的进入会显然对其他人的安全构成威胁。

IV. 法治及其他事项

原则 20: 法治保护的一般规定

任何被指控犯有涉及言论或信息、与国家安全有关的罪行的人，都有权利应用作为国际法一部分的法治保护的所有规定。这些保护包括但不限于下面的权利：

- (a) 无罪推定的权利；
- (b) 不被任意关押的权利；
- (c) 立即用此人所理解的语言通知针对他或她的指控和支持这些指控的证据的权利；
- (d) 立即选择和使用辩护律师的权利；
- (e) 在合理的时间期限内审判的权利；
- (f) 有足够的时间准备辩护的权利；
- (g) 由独立和公正的法院或法庭进行公正和公开审判的权利；
- (h) 询问控方证人的权利；
- (i) 不接受审判时提供的证据的权利，除非这些证据已经向被告展示过并且他或她有机会反驳；以及
- (j) 向有权力对裁决的法律和事实进行审查并撤销该裁决的独立的法院或法庭上诉的权利。

原则 21: 救济

所有的救济措施，包括特殊的措施，如人身保护令或者在权利受到侵犯时向法院请求救济的 Amparo 程序，都应当提供给被控犯有与国家安全有关的罪行的人，包括在原则 3 中定义的可能威胁国家生存的公共紧急状况下。

原则 22: 接受独立的法庭审判的权利

- (a) 根据被告的选择，对与国家安全有关的罪行的起诉应当在存在陪审团制度的情况下，由陪审团审判，或者交由一个由真正独立的法官组成的进行审判。由职位不稳定的法官对被控犯有与国家安全有关罪行的人进行审判构成对被告由独立的法庭进行审判权利的明显侵犯。
- (b) 被控犯有与国家安全有关罪行的平民永远不能由军事法院或法庭来审判。

(c) 平民或军队成员永远不能由特别组成的或专门组成的国家法院或法庭来审判。

原则 23: 事先审查制度

除了原则 3 中定义的可能威胁国家生存的公共紧急状况下，不应为了保护国家安全而对言论实行事先审查制度。

原则 24: 不相称的惩罚

个人、媒体、政治或其他组织在涉及言论或信息自由的与国家安全有关的犯罪中，不应受到与实际犯罪的严重性不相称的处罚、限制或惩罚。

原则 25: 以上原则与其他标准的关系

以上原则中的任何内容不应被解释为限制国际性的、区域性的或国家性的法律或标准中所承认的任何人权或自由。

附录 A

下面的专家以个人名义参加了制定这些原则草案的咨询会。列出他们的组织和所属机构只是为了表明他们的身份。

Laurel Angus	Executive Director, Centre for Applied Legal Studies, University of the Witwatersrand, South Africa
Lawrence W Beer	Professor of Civil Rights, Department of Government and Law, Lafayette College, USA
Geoffrey Bindman	solicitor, Bindman and Partners, London, UK
Dana Briskman	Legal Director, Association for Civil Rights, Israel
Richard Carver	Africa Programme Consultant, ARTICLE 19, London, UK
Yong-Whan Cho	Duksu Law Offices, Seoul, South Korea
Sandra Coliver	Law Programme Director, ARTICLE 19, Washington DC, USA
Peter Danowsky	Danowsky & Partners, Stockholm, Sweden
Emmanuel Derieux	Professor of Media Law, University of Paris 2, and Co-editor, Legipresse, Paris, France
Frances D'Souza	Executive Director, ARTICLE 19, London, UK
Elizabeth Evatt AC	member, UN Human Rights Committee and legal consultant, Sydney, Australia
Felipe Gonzalez	Professor of Law, Diego Portales University, Santiago, Chile and Legal Officer for Latin America, International Human Rights Law Group, Washington DC
Paul Hoffman (Conference Chair)	media lawyer, Los Angeles, USA
Gitobu Imanyara	Advocate of the High Court of Kenya, and Editor-in-Chief, Nairobi Law Monthly, Kenya
Lene Johannessen	Media Project, Centre for Applied Legal Studies, University of the Witwatersrand, Johannesburg, South Africa
Raymond Louw	Chairman, Freedom of Expression Institute, Johannesburg, South Africa
Laurence Lustgarten	Professor of Law, University of Southampton, UK
Paul Mahoney	Deputy Registrar, European Court of Human Rights, Council of Europe
Gilbert Marcus	Advocate of the Supreme Court of South Africa, Johannesburg, South Africa
Kate Martin	Executive Director, Center for National Security Studies, Washington DC, USA
Juan E Mendez	General Counsel, Human Rights Watch, New York, USA

Branislav Milinkovic	editor, Review of International Affairs, Belgrade, Federal Republic of Yugoslavia
Etienne Mureinik	Professor of Law, University of the Witwatersrand, Johannesburg, South Africa
Ann Naughton	Publications Director, ARTICLE 19, London, UK
Mamadou N'Dao	human rights lawyer and consultant, Panos Institute, Dakar, Senegal
Andrew Nicol QC	Doughty Street Chambers, London, UK
David Petrasek	Mandate and Legal Policy Adviser, Amnesty International, London, UK
Laura Pollecut	Executive Director, Lawyers for Human Rights, Pretoria, South Africa
John Sangwa	Simeza, Sangwa & Associates, Lusaka, and member, Faculty of Law, University of Zambia
Sergei Sirotkin	Human Rights Commission, Moscow, Russia
Malcolm Smart	Deputy Executive Director, ARTICLE 19, London, UK
Tanya Smith	UN Centre for Human Rights, Geneva, Switzerland
Soli Sorabjee	Senior Advocate, Supreme Court of India, New Delhi, India
K S Venkateswaran	advocate, Indian Bar, and member, Law Faculty, University of Ulster, Northern Ireland
Kerim Yildiz	Executive Director, Kurdish Human Rights Project, London, UK
Kyu Ho Youm	Professor, Cronkite School of Journalism and Telecommunication, Arizona State University, USA



ARTICLE 19

Global Campaign for Free Expression

ARTICLE 19 这一名称及其目的都是来自《世界人权宣言》的第 19 条（Article 19）。

每个人都有自由发表观点和表达思想的权利；此项权利包括不受干涉地持有观点的自由，以及通过任何媒体和不分国界去寻找、接收和传播信息和思想的自由。

ARTICLE 19 的使命是：

ARTICLE 19 将努力推动、保护和发展言论自由，其中包括使用信息和通讯工具的权利。我们将通过鼓吹、制定标准、从事运动、开展研究、诉讼和建立伙伴关系等来为此而努力。我们将与全球性、区域性和国家性的机构以及私人部门进行批判性的对话，让它们就执行国际标准的情况作出说明。

ARTICLE 19 是通过以下方面来实现其使命的：

- 在全球、区域和国家三个层次加强言论自由和使用信息权利的法律、制度和政策框架，包括通过开发法律标准；
- 在全球、区域和国家三个层次增强人们对这些行动的意识和支持；
- 与公民社会的活动者合作建立全球、区域和国家三个层次的能力，来监督和影响政府、企业、专业团体和多国机构有关言论自由和使用信息权利方面的政策和行为；以及
- 通过推进言论自由和使用信息权利，来促进在全球、区域和国家三个层次所有公民更为广泛和积极地参与公共事务。

ARTICLE 19 是一个非政府的慈善组织(英国慈善团体 No. 327421)。要了解更多的信息，请与我们联系：

Lancaster House, 33 Islington High Street

London, N1 9LH, United Kingdom

Tel: +44 20 7278 9292 Fax: +44 20 7713 1356

E-mail: info@article19.org Web site: www.article19.org

国际理事会： Zeinab Badawi (英国), 主席; Peter Phillips (英国), 总会计师; Galina Arapova (俄罗斯); Richard Ayre (英国); Kevin Boyle (爱尔兰); Param Cumaraswamy (马来西亚); Paul Hoffman (美国); Cushrow Irani (印度); Jody Kollapen (南非); Gara LaMarche (美国); Daisy Li (香港); Goenawan Mohamad (印尼); Arne Ruth (瑞典); Malcolm Smart (英国)

荣誉会员： Aung San Suu Kyi (缅甸)

执行理事： Andrew Puddephatt